



# GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870    UNDÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 17**  
**TOMO II**

Septiembre de 2022

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2)



# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La compilación y formación editorial de esta Gaceta  
estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación  
de Compilación y Sistematización de Tesis  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



# GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 17**  
**TOMO II**

Septiembre de 2022

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2)

## **DIRECTORIO**

Dirección General de la Coordinación  
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz  
*Director General*

---

# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Arturo Zaldívar  
*Presidente*

## **PRIMERA SALA**

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat  
*Presidenta*

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá  
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena  
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo  
Ministra Norma Lucía Piña Hernández

## **SEGUNDA SALA**

Ministra Yasmín Esquivel Mossa  
*Presidenta*

Ministro Luis María Aguilar Morales  
Ministro Javier Laynez Potisek  
Ministra Loretta Ortiz Ahlf  
Ministro Alberto Pérez Dayán



**Primera Parte**  
PLENO DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2)





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA







**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA SU PROMOCIÓN RECAE TANTO EN EL PRESIDENTE MUNICIPAL COMO EN EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO DE JUÁREZ, NUEVO LEÓN (ARTÍCULO 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO FEDERAL TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIADO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIA.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULOS 4o., TERCER PÁRRAFO Y 11, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS Y ATENCIÓN CIUDADANA DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULO 44,**



**FRACCIONES XVII Y XVIII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA [ARTÍCULOS 60, FRACCIÓN I, INCISO C), Y 86 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO PARA ESA ENTIDAD FEDERATIVA].**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU PUBLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. IMPROCEDENCIA DE LA PROMOVIDA CONTRA NORMAS GENERALES QUE FUERON OBJETO DE ANÁLISIS EN LA SENTENCIA DICTADA EN DIVERSO JUICIO DE ESA NATURALEZA PRESENTADO POR EL MISMO MUNICIPIO (IMPUGNACIÓN DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ, ESTADO DE NUEVO LEÓN, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).**

**X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (RESPECTO DE LAS REFERIDAS "CONSECUENCIAS DIRECTAS O INDIRECTAS, MEDIATAS O INMEDIATAS, QUE DE HECHO O POR DERECHO DERIVEN O RESULTEN DE LAS NORMAS Y ACTOS CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA", DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**



**XI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. BASE CONSTITUCIONAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXIX-C, Y 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

**XII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA.**

**XIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA EXIGENCIA DE CONGRUENCIA ENTRE EL ORDENAMIENTO Y PLANEACIÓN DE ÉSTOS Y LA PROTECCIÓN Y CUIDADO AL MEDIO AMBIENTE, CONSTITUYE UN MANDATO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.**

**XIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA FACULTAD CONCURRENTENTE DE LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO DEBE INTERPRETARSE EN EL CONTEXTO NORMATIVO QUE ESTABLECE EL SISTEMA GENERAL DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL (ARTÍCULO 22 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016 Y 3o. DE LA LEY DE PLANEACIÓN).**

**XV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.**

**XVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO CONTIENE UNA COMPETENCIA EXCLUSIVA Y EXCLUYENTE DE LOS DEMÁS NIVELES DE PLANEACIÓN EN FAVOR DE LOS MUNICIPIOS, PUES LA REALIZADA POR ÉSTOS, DEBE GUARDAR CONGRUENCIA CON LA PLANEACIÓN APROBADA POR LOS OTROS DOS NIVELES DE GOBIERNO.**

**XVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA FACULTAD CONSTITUCIONAL DE DIRIGIR LA POLÍTICA NACIONAL EN**



**ESTA MATERIA Y EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO URBANO SIN DESCOCER LA NECESARIA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS EN SU ESFERA COMPETENCIAL.**

**XVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS DEFINICIONES DE DENSIFICACIÓN, ZONIFICACIÓN, ZONIFICACIÓN PRIMARIA Y ZONIFICACIÓN SECUNDARIA, ESTABLECIDAS EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 3, FRACCIONES XXXIII, XCV, XCVI Y XCVII, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL OBJETO, LOS PRINCIPIOS GENERALES Y LAS NORMAS BÁSICAS QUE ESTABLECE LA LEY LOCAL DE LA MATERIA, NO TRANSGREDEN LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DE LOS MUNICIPIOS [ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIONES I, III Y IV, 11, 79, FRACCIÓN III, SALVO EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO", 86, CON LA SALVEDAD DEL INCISO B) DE SU FRACCIÓN II, 88 Y 111, CON EXCEPCIÓN DE LA FRACCIÓN II, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].**

**XX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL AL TENOR DE LA CUAL DEBE LLEVARSE A CABO LA ZONIFICACIÓN SECUNDARIA EN LAS ZONAS QUE NO SE DETERMINEN DE CONSERVACIÓN, CONSTITUYE UN AUTÉNTICO MANDATO QUE DEJA POCO MARGEN AL MUNICIPIO PARA FORMULAR Y ADMINISTRAR DICHA ZONIFICACIÓN, VULNERANDO CON ELLO SU AUTONOMÍA DE DECISIÓN**



[INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 86, FRACCIÓN II , INCISO B), 111, FRACCIÓN II, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].

**XXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA LIMITACIÓN A LOS MUNICIPIOS A NO ESTABLECER UN NÚMERO MÍNIMO DE ESPACIOS PARA EL RESGUARDO DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES DESCONOCE LA PARTICIPACIÓN REAL Y EFECTIVA DE AQUÉLLOS EN LA PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO", DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE LA CONCURRENCIA EN LA PLANEACIÓN, ORDENACIÓN Y REGULACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL TERRITORIO ESTATAL, RESULTA INCONSTITUCIONAL AL REFERIRSE A UNA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FACULTAD DEL EJECUTIVO LOCAL PARA ORDENAR LA PUBLICACIÓN E INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO DEL INSTITUTO REGISTRAL Y CATASTRAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN DE**



**LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL Y LA ZONIFICACIÓN DE TERRITORIO, NO VULNERA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 9, FRACCIÓN IX, 11, FRACCIÓN I Y 56, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA VERIFICACIÓN DE CONGRUENCIA DE UN PROYECTO DE PLAN O PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL Y/O ZONIFICACIÓN DE TERRITORIO COMO REQUISITO PREVIO A SU APROBACIÓN, PUBLICACIÓN E INSCRIPCIÓN POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO, NO INVADIR LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN LOCAL QUE FACULTA AL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA PARA VERIFICAR QUE EL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL Y/O ZONIFICACIÓN DE TERRITORIO CUMPLA CON LA LEY DE LA MATERIA Y CON EL PROCEDIMIENTO DE CONSULTA POPULAR RESPECTIVO (ARTÍCULO 53, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS HÁBILES ESTABLECIDO EN LA LEY DE LA MATERIA PARA LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO DESPUÉS DE SU PUBLICACIÓN EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, RESULTA RAZONABLE Y**



PROPORCIONAL PARA LA DIFUSIÓN PÚBLICA DE DICHOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y SU ADECUADA PUBLICIDAD, MÁXIME QUE EN TODO CASO ADQUIRIRÁ SU EFICACIA, UNA VEZ TRANSCURRIDO DICHO PLAZO (ARTÍCULO 57, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE DEL ESTADO PARA EXPEDIR NORMAS TÉCNICAS ESTATALES EN MATERIA DE IMPACTO, IMAGEN Y ESTÉTICA URBANAS, ASÍ COMO LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL INMUEBLE, CON EL FIN DE UNIFORMAR Y ESTANDARIZAR LOS PROCEDIMIENTOS Y ACCIONES URBANÍSTICAS EN TODA LA ENTIDAD FEDERATIVA, ASÍ COMO EVALUAR Y VIGILAR SU CUMPLIMIENTO, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN LIV, 10, FRACCIONES XX, XXI Y XXVI, 50, ÚLTIMO PÁRRAFO, Y 328, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XXVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FACULTAD DEL CONGRESO LOCAL PARA CREAR UN ORGANISMO ENCARGADO DE LA PLANEACIÓN URBANA DE ZONAS METROPOLITANAS O CONURBADAS, NO ES ACORDE AL SISTEMA DE COORDINACIÓN ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, CAUSANDO PERJUICIO A LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES CONFERIDAS A LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO Y GESTIÓN DE ESE TIPO DE ZONAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 20, PÁRRAFO SEGUNDO Y DÉCIMO TRANSITORIO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL



**PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS, PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES.**

**XXX. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.**

**XXXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA LIMITACIÓN A LA POTESTAD MUNICIPAL CONSISTENTE EN QUE AL FORMULAR, APROBAR Y ADMINISTRAR LA ZONIFICACIÓN DE SU TERRITORIO EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO CONSIDERANDO COMO ÁREAS NO URBANIZABLES POR CAUSA DE PRESERVACIÓN ECOLÓGICA SOLAMENTE LAS DECRETADAS POR LA FEDERACIÓN Y EL ESTADO, RESTRINGE LA FACULTAD CONCURRENTENTE MUNICIPAL PARA LA CREACIÓN DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 136, FRACCIÓN III, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DECRETADAS POR LA FEDERACIÓN O EL ESTADO CONFORME LA LEGISLACIÓN APLICABLE" DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].**

**XXXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL CONDICIONAMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE CLAUSURAS O SUSPENSIÓN DE OBRAS A LA EMISIÓN DE UNA RESOLUCIÓN JUDICIAL, TRANSGREDE LA ESFERA MUNICIPAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 367, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", MISMO TÉRMINO QUE TENDRÁ LA AUTORIDAD MUNICIPAL PARA PRESENTAR ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL LA SOLICITUD PARA RATIFICAR LA MEDIDA MEDIANTE UNA SUSPENSIÓN O CLAUSURA"; 370, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y JUDI-**



**CIALES"; 376, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "JUDICIALES" Y 382, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS MEDIDAS CAUTELARES DE SEGURIDAD, ASÍ COMO LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS ESTABLECIDAS EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 368, FRACCIÓN I, Y 375 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA REGULAR LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, ASÍ COMO LOS PLAZOS PARA QUE LAS AUTORIDADES LOCALES Y MUNICIPALES DEN RESPUESTA A LAS SOLICITUDES DE PERMISOS, LICENCIAS O AUTORIZACIONES DE LOS PARTICULARES (ARTÍCULOS 259, 305, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 309 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FIJACIÓN DE SENDOS PLAZOS PARA REVISAR Y DICTAMINAR LAS SOLICITUDES DEL PROYECTO EJECUTIVO ARQUITECTÓNICO O LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN, ASÍ COMO LA OBLIGACIÓN DE AUTORIZAR EL PROYECTO O LICENCIA RESPECTIVA, PREVIO PAGO DEL DERECHO CORRESPONDIENTE, SI EL DICTAMEN ASÍ LO RECOMIENDA, CONVIERTE A LA AUTORIDAD MUNICIPAL EN UNA MERA EJECUTORA DE LO ESTABLECIDO POR EL LEGISLADOR VULNERANDO SU COMPETENCIA CONSTITUCIONAL**



(INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 319 DE LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

**XXXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA VIGENCIA DE LAS AUTORIZACIONES EN FRACCIONAMIENTOS QUE SE DESARROLLEN EN UNA ETAPA, EN TANTO LOS NUEVOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO, ATLAS DE RIESGO Y DEMÁS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES NO LAS CONTRAVENGAN, GENERA INCERTIDUMBRE EN LAS FACULTADES DEL MUNICIPIO EN MATERIA DE ZONIFICACIÓN, PLANEACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DEL USO DEL SUELO RECONOCIDAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y, POR ENDE, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 291, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA VIGENCIA DE LAS AUTORIZACIONES EN CONJUNTOS URBANOS QUE SE DESARROLLEN EN UNA ETAPA, EN TANTO LOS NUEVOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO, ATLAS DE RIESGO Y DEMÁS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES NO LAS CONTRAVENGAN, GENERA INCERTIDUMBRE EN LAS FACULTADES MUNICIPALES EN MATERIA DE ZONIFICACIÓN, PLANEACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DEL USO DEL SUELO RECONOCIDAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y, POR ENDE, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 304, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017.**



**XXXVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA AUSENCIA DE VENCIMIENTO DE LAS FACTIBILIDADES DEL USO DEL SUELO, LOS LINEAMIENTOS GENERALES DE DISEÑO ARQUITECTÓNICO Y EL PROYECTO ARQUITECTÓNICO O LICENCIA DE USO DE SUELO, GENERA INCERTIDUMBRE SOBRE CUÁNDO DICHS INSTRUMENTOS DEJAN DE TENER VIGENCIA, LO QUE AFECTA EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES MUNICIPALES EN MATERIA DE ZONIFICACIÓN, PLANEACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DEL USO DEL SUELO RECONOCIDAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 313, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL TÉRMINO DE LA VIGENCIA DE DIVERSOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS, CON MOTIVO DE UNA NUEVA LEGISLACIÓN O REFORMA QUE MODIFIQUE LAS NORMAS TÉCNICAS AUTORIZADAS, AL PERMITIR QUE SE DEJEN SIN EFECTOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE EL ENTE MUNICIPAL REALIZÓ LEGALMENTE, LE IMPIDE CONTAR CON CERTEZA EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES, LO QUE AFECTA SU AUTONOMÍA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 313, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017.**

**XL. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA OMI-SIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL DE PRECISAR EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA CIERTOS SUPUESTOS RELACIONADOS CON LA RESILIENCIA URBANA EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS, NO AFECTA LA ES-FERA MUNICIPAL [ARTÍCULO 136, FRACCIÓN III, INCISO C), DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].**



**XLII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. NO EXISTE OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL PARA QUE EL GOBIERNO LOCAL ESTABLEZCA UNA PARTIDA QUE FINANCIÉ PROYECTOS DE ALCANCE METROPOLITANO, PUES EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA ES NECESARIO QUE EXISTA UN ACUERDO DE COORDINACIÓN CELEBRADO ENTRE LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO, ASÍ COMO DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (ARTÍCULO 42, PÁRRAFOS PRIMERO Y QUINTO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS PREVISIONES ESTABLECIDAS POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA CUMPLIR ACCIONES DE DENSIFICACIÓN TENDIENTES A GARANTIZAR DOTACIONES SUFICIENTE DE ESPACIOS PÚBLICOS, ASÍ COMO PARA SER DESTINADAS A ÁREAS VERDES Y EQUIPAMIENTOS CUMPLEN CON LAS FORMALIDADES PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA Y, POR ENDE, NO TRANSGREDEN EL ÁMBITO MUNICIPAL (ARTÍCULO 210, PÁRRAFO OCTAVO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL AL TENOR DE LA CUAL AL LLEVARSE A CABO LAS DENSIFICACIONES EN FRACCIONAMIENTOS PREVIAMENTE AUTORIZADOS, CUANDO SE REALICEN CAMBIOS DE USO DE SUELO DIFERENTE AL HABITACIONAL, NO SERÁ EXIGIBLE EL ÁREA DE CESIÓN, CONTRAVIENE EL OBJETIVO RELATIVO A LA CREACIÓN, RECUPERACIÓN, MANTENIMIENTO Y DEFENSA DEL ESPACIO PÚBLICO EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, ASÍ COMO EL MANDATO CONSISTENTE EN QUE LAS LEYES LOCALES DEBEN GARANTIZAR QUE SE EFECTÚEN LAS CESIONES CORRESPONDIENTES DE ESPACIOS PÚBLICOS EN PROPORCIÓN ADE-**



**CUADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 210, PÁRRAFO NOVENO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL RELATIVA A QUE EL "ÁREA LIBRE COMPLEMENTARIA" NO ENTRA EN LAS CESIONES DE ÁREAS MUNICIPALES NUEVAS O ADICIONALES, SINO ÚNICAMENTE CON MOTIVO DE DENSIFICACIONES UBICADAS DENTRO DE FRACCIONAMIENTOS PREVIAMENTE AUTORIZADOS QUE IMPLIQUEN NUEVAS CONSTRUCCIONES, NO TRANSGREDE LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 210, PÁRRAFO DÉCIMO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL RELATIVA A QUE LAS ÁREAS VERDES QUE CONTEMPLAN UN ÁREA DE CESIÓN MUNICIPAL PUEDEN SER DESTINADAS COMO "LAGUNAS" CONTRAVIENE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, PUES ELLO IMPLICA QUE UNA PARTE DE LA CESIÓN O DONACIÓN A FAVOR DEL MUNICIPIO SE DESTINE A UN ÁREA RESIDUAL, UNA ZONA INUNDABLE O CON CONDICIONES TOPOGRÁFICAS COMPLICADAS EN RELACIÓN CON EL PROMEDIO DEL FRACCIONAMIENTO CONJUNTO URBANO Y, POR ENDE, VULNERA EL PRINCIPIO DE PROTECCIÓN Y PROGRESIVIDAD DEL ESPACIO, ASÍ COMO LA ESFERA MUNICIPAL (INVALIDEZ DE LAS PORCIONES NORMATIVAS "Y LAGUNAS", CONTENIDAS EN LOS PÁRRAFOS CUARTO Y SEXTO DEL ARTÍCULO 210, ASÍ COMO LA DIVERSA, "LAGUNAS", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN I DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 250, AMBOS DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**



**XLVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA OBLIGACIÓN DE QUIENES LLEVEN A CABO ACCIONES DE CRECIMIENTO URBANO, CONSISTENTE EN CEDER ÁREAS MUNICIPALES PARA LA CONSTITUCIÓN DE PARQUES, PLAZAS, JARDINES, EN PARCELACIONES O SUBDIVISIONES EN PREDIOS HABITACIONALES QUE NO FORMAN PARTE DEL FRACCIONAMIENTO AUTORIZADO, CORRESPONDE A QUIEN SOLICITE LA AUTORIZACIÓN DE LA SUBDIVISIÓN O PARCELACIÓN DE UN PREDIO RESPECTIVO, POR LO QUE NO GENERA INCERTIDUMBRE NI VULNERA LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 210, FRACCIÓN X, 230, FRACCIÓN III Y 234 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN LOCAL AL TENOR DE LA CUAL EL COSTO FINANCIERO DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES DE ALUMBRADO PÚBLICO Y RECOLECCIÓN DE BASURA, TRATÁNDOSE DE FRACCIONAMIENTOS HABITACIONALES DE URBANIZACIÓN INMEDIATA, PASARÁ AL MUNICIPIO SEIS MESES DESPUÉS DE LA INSCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE VENTAS EN EL INSTITUTO REGISTRAL Y CATASTRAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, NO VULNERA LA ESFERA MUNICIPAL [ARTÍCULOS 208, FRACCIONES V Y XIV; 214, FRACCIÓN VI, INCISOS A) Y B); 258, FRACCIONES V, VI, VII, VIII Y IX; Y 287, FRACCIONES IV Y V, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].**

**XLVIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SON INATENDIBLES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR LOS QUE SE RECLAMAN VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES DE MANERA DESVINCULADA A UN PROBLEMA DE INVASIÓN DE ESFERAS (ARTÍCULO 426, FRACCIÓN I, DE LA LEY**



DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

**XLIX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ CON EFECTOS ÚNICAMENTE ENTRE LAS PARTES A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, AL PROMOVERSE POR EL MUNICIPIO DE JUÁREZ EN CONTRA DE LA LEGISLACIÓN LOCAL EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 1, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN II, 20, PÁRRAFO SEGUNDO, 79, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO"; 86, FRACCIÓN II, INCISO B), 111, FRACCIÓN II, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 3, 136, FRACCIÓN III, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DECRETADAS POR LA FEDERACIÓN O EL ESTADO CONFORME LA LEGISLACIÓN APLICABLE", 210, PÁRRAFOS CUARTO, SEXTO, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "Y LAGUNAS"; Y NOVENO, 250, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LAGUNAS", 291, FRACCIÓN I, 304, FRACCIÓN I, 313, 319, 367, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "MISMO TÉRMINO QUE TENDRÁ LA AUTORIDAD MUNICIPAL PARA PRESENTAR ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL LA SOLICITUD PARA RATIFICAR LA MEDIDA MEDIANTE UNA SUSPENSIÓN O CLAUSURA", 370, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y JUDICIALES", 376, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "JUDICIALES" Y 382, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO, ASÍ COMO TRANSITORIO DÉCIMO DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE 2017].**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 15/2018. MUNICIPIO DE JUÁREZ, ESTADO DE NUEVO LEÓN. 11 DE FEBRERO DE 2021. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JOSÉ JUAN TORRES TLAHUIZO.



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

**VISTOS; Y,  
RESULTANDO:**

**PRIMERO.—Presentación de la demanda, poderes demandados y actos impugnados.** Por escrito recibido el veintidós de enero de dos mil dieciocho,<sup>1</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Heriberto Treviño Cantú y Edna Mayela Silva Alemán, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndico segunda, ambos del **Municipio de Juárez, Estado de Nuevo León**, promovieron controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo Federal, las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, estos últimos de la citada entidad federativa, en la que impugnan:

**"Normas, actos u omisiones cuya invalidez se reclama.—Se constituyen por los actos impugnados desde la demanda de controversia constitucional 18/2017, ahora con motivo de su primer acto de aplicación consistentes en:**

**"1. La iniciativa, discusión, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante la LGAHOTDU), expedida por el Congreso de la Unión, con motivo del primer acto de aplicación en perjuicio del Municipio que representamos, a través del Decreto Legislativo 312 (Trescientos Doce), expedido por el Congreso del Estado de Nuevo León, que contiene la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LAHOTDUNL), publicada en el Periódico Oficial del Estado el 27 (veintisiete) de noviembre del año 2017 (dos mil diecisiete).**

**"2. La omisión por parte del Poder Ejecutivo Federal, de formular al Congreso General las observaciones (veto) a que se refiere el apartado 'A'**

<sup>1</sup> Fojas 1 a 160 del expediente principal.



del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la referida ley impugnada;

"Asimismo, acudimos ante este Alto Tribunal a impugnar los siguientes actos y normas, con motivo de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León:

**"3. La discusión, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LAHOTDUNL), contenida en el Decreto Legislativo 312 (Trescientos Doce) del Congreso del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 27 (veintisiete) de noviembre de 2017 (dos mil diecisiete).**

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

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

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora formuló los conceptos de invalidez que estimó pertinentes, los cuales se sintetizan como sigue:

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

- **Primero. Falta de competencia del Congreso de la Unión para ampliar el objeto de la ley general impugnada y regular de manera sustantiva lo rela-**



**tivo al ordenamiento territorial, uso del suelo y planificación urbana**, en violación a los artículos 73, fracción XXIX-C, en relación con los diversos 40, 41, párrafo primero, 115, fracción V, incisos a), d), f) y h), y último párrafo, 124 y 133, todos de la Constitución Federal.

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

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

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



al extremo de establecer que las **políticas y programas de movilidad deberán promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**

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

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

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

Al respecto, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia, al resolver el amparo en revisión 120/2002, precisó que las leyes generales se encuentran por debajo de la Constitución Federal y los tratados internacionales, por lo cual debe



tenerse en cuenta que así como los Estados y Municipios deben sujetar el ejercicio de sus funciones a los mandatos de la Carta Magna, también el Congreso de la Unión, por lo que al expedir leyes generales, siempre debe respetar los principios o mandatos de optimización de ese Pacto Fundamental.

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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

**Con la ley general impugnada, todas las políticas públicas deben tender a la consolidación de los centros de población y a la no restricción de la**



**voluntad de los propietarios o poseedores de los predios, terrenos o lotes en el aprovechamiento de los mismos, sin importar los intereses y/o preferencias de los habitantes de cada centro de población o ciudad** (criterio bajo el cual pretende diluir la función social que el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, le atribuye al derecho de propiedad privada).

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

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

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

Debe analizarse el contenido y alcance de los artículos 1, en todas sus fracciones, especialmente la número IV, 2, fracciones VIII, XIV y XXI, 3, en todas



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

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

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



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

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

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

**Tal eliminación obedece a la intención de que no exista más una separación o mezcla adecuada entre usos de suelo predominantes, compatibles, condicionados y prohibidos**, no obstante que la existencia de estas categorías



normativas no impide la mezcla de usos de suelo, ni son contrarias a los principios de derecho a la propiedad urbana, coherencia y racionalidad, productividad y eficiencia o accesibilidad universal y movilidad, que introduce la ley general impugnada.

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

• **Sexto. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno Local.** Los artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56, de la ley local impugnada establecen que la etapa de verificación de congruencia por parte del Gobierno del Estado debe ser anterior a la etapa de aprobación definitiva del proyecto final de plan o pro-



grama de desarrollo urbano municipal por parte del Ayuntamiento, lo que **viola la autonomía del Municipio** en ejercicio de su potestad de formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo urbano municipal y zonificación de territorio, previsto en la fracción V, inciso a), último párrafo, del artículo 115 constitucional.

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

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

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

• **Séptimo. La previsión de que el Gobierno Local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal.** El artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada, establece que el objeto del dictamen de congruencia que emita el Gobierno Local no sólo implica la evaluación del proyecto de plan o programa de desarrollo urbano y/o zonificación del territorio municipal, en comparación con los planes o programas que integren el nivel superior de planeación en el Sistema Estatal de Planeación, sino también **calificar si cumple con las normas contenidas**



**en la ley de la materia y con el procedimiento de consulta popular;** lo que vulnera la autonomía municipal en el desarrollo de sus facultades de formular aprobar y administrar tales planes, prevista en la fracción V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional.

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

Conforme a la **jurisprudencia P./J. 17/2011**, de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA.", el requisito concerniente a la obtención del dictamen de congruencia por parte de los Municipios como condición previa para estar en aptitud de ordenar la publicación e inscripción de un plan o programa de desarrollo urbano municipal que hubieren aprobado, se inscribe en el contexto del **Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Nacional** y, en particular, en el **Sistema Estatal de Planeación Urbana**; por tanto, **el dictamen de congruencia debe circunscribirse a la verificación de la congruencia de los aspectos técnicos de las políticas públicas concernientes al ámbito de la planeación urbana**, en la medida en que se relacionen con los niveles superior del sistema estatal de planeación urbana, pero **únicamente bajo criterios de congruencia, coordinación y ajuste, no de validez.**

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

• **Octavo. La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publi-**



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

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

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

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



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

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

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

• **Décimo. La facultad del Congreso Local para crear al organismo de planeación urbana de la zona metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal.** Los artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio, párrafo segundo, de la ley local impugnada prevén la creación de dicho organismo, lo cual **vulnera la facultad del Municipio para acordar o convenir libremente esquemas de asociación, coordinación y/o colaboración con el Gobierno Local y el resto de los Municipios de la zona metropolitana referida, para la**



**creación y/o constitución de dicho organismo, o para el ejercicio conjunto de la función de planeación urbana**, según lo previsto en los artículos 115, fracciones II, párrafo primero, III, párrafo tercero, y VI, y 116, fracción VII, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

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

Ni en la Constitución Federal ni en la Local de Nuevo León, ni en la ley general de la materia, se contempla en forma expresa la facultad de las Legislaturas Locales para crear organismos descentralizados que desarrollen la función pública de planeación urbana o de gestión de las demás funciones o servicios públicos municipales.

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

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



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

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

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

La ampliación del objeto llevó al Congreso Estatal, que podía **determinar el contenido y alcance que los Municipios debían dar a las disposiciones**



## **concernientes a la planeación urbana, zonificación del territorio y regulación de la mezcla de usos del suelo.**

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

El Congreso Local, con la ampliación del objeto de la ley, llega al extremo de establecer que las **políticas y programas de movilidad deberán promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**

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

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

Con lo anterior, **se agotó y anuló el ámbito de libertad política y técnica para que los Municipios puedan configurar su régimen interior bajo los principios democráticos que inspiran el pacto federal y el sistema de distribución de competencia constitucionales**; pues de manera injustificada amplió el objeto de la ley estatal impugnada, pretendiendo imponer bajo el principio de jerarquía normativa, la orientación y contenido de las políticas públicas de ordenamiento



territorial y urbanas (crecimiento, conservación, mejoramiento y consolidación), así como reglas y prohibiciones específicas relacionadas con la forma en que pretende que las autoridades municipales ejerzan sus atribuciones al expedir planes y programas de desarrollo urbano municipal, **al grado de prescribir un único modelo de desarrollo urbano, de total flexibilización, para que prevalezca en todos y cada uno de los Municipios y centros de población, sin importar sus contextos particulares y la opinión de las comunidades locales y regionales.**

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

El Congreso Estatal no se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer que las políticas y programas de movilidad deberán promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

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

• **Décimo tercero. El Congreso Local se extralimitó en su facultad legislativa, vulnerando la forma del Estado federal, al imponer un único modelo de desarrollo urbano y establecer a detalle los contenidos y estrategias normativas que deberán seguir todos los Municipios de la entidad, quedando prácticamente sin libertad de elección en cuanto a las políticas públicas o estrategias que puedan emplear para la consecución de los fines establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, generando desregulación del sector inmobiliario y maximizar las utilidades de los inversores.**



Lo anterior, a diferencia del criterio bajo el cual se discutió y aprobó la expedición de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

**La ley local impugnada impone un único modelo de desarrollo urbano, donde, en consonancia con las posturas y el discurso que a lo largo de los años han manifestado los desarrolladores inmobiliarios, se produce la desregulación del sector inmobiliario, para maximizar las utilidades o beneficios económicos de las inversiones que se realizan en este sector de la economía, en perjuicio del orden público y el interés social.**

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

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

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

• **Décimo cuarto. La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrá-**



**tica del régimen municipal y reduce la participación ciudadana.** El Congreso de Nuevo León al expedir la ley local impugnada, viola el artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT).

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

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

Así, **se reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana**, por lo que ahora los ciudadanos no pueden hacer, ni exigir, a las autoridades locales propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, **en comparación con los derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local.**



• **Décimo quinto. La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o Local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal.** El artículo 136, fracción III, inciso a), de la ley local impugnada, **restringe la facultad de los Municipios para determinar**, a través de la zonificación primaria del territorio municipal, como áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, al condicionar su constitución y delimitación a la **previa existencia de un decreto del Gobierno Federal o Local**, lo que vulnera la fracción V, inciso a), y último párrafo, del artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con lo previsto en los diversos 8, fracciones V, VIII, y XV, 10, 46, párrafo cuarto, y 77 Bis, fracción IV, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

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

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

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



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

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

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



**garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del "polígono sujeto a densificación".**

Así, **los preceptos impugnados contravienen la ley general**, cuando pre-  
vén que: **1)** los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; **2)** las acciones que impliquen la densificación de los centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras; **3)** las leyes locales deben establecer disposiciones tendentes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación; **4)** el principio de protección y progresividad del espacio público implica, entre otras cosas, fomentar la creación de espacios públicos, los cuales podrán ampliarse o mejorarse, nunca verse disminuidos; **5)** que los planes o Programas Municipales de Desarrollo, de Conurbaciones y de Zonas Metropolitanas, definirán la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo establecido por las normas oficiales mexicanas aplicables, y que se deben privilegiar la dotación y preservación del espacio público para, entre otras cosas, el deporte, los parques y las plazas, de manera que cada colonia, barrio y localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las normas mencionadas; **6)** los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano deben incluir los aspectos relacionados con la creación del espacio público y las alternativas para su expansión; y, **7)** los Municipios deben vigilar y promover que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

**• Décimo séptimo. La previsión relativa al "área libre complementaria", viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público.** El artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada, establece que **en densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones, se dejará área libre complementaria a razón del 8 % sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en**



**construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos;** regla que no satisface los principios que orientan la política pública adoptada en la ley general de la materia para la **creación y ampliación del espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, en los casos de zonas sujetas a políticas de densificación;** lo cual vulnera los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal.

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

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

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

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

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

**5. No se garantiza la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo que establezcan las normas internacionales u oficiales aplica-**



**bles**, de manera que cada colonia, barrio o localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las mencionadas normas;

**6. No se permite que los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano puedan incluir los aspectos relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales;**

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

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

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

**• Décimo noveno. La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación con su destinatario.** Los artículos 210, fracción



X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada, establecen la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines, a cargo de quien solicite la autorización de subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado, lo cual **no genera certeza y seguridad jurídica para determinar si esa obligación se actualiza a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorización.**

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

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

• **Vigésimo. La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local.** Los artículos 367, párrafo segundo, 368, 370, 375, 376, y 382, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto de la ley local impugnada, establecen como condición para que los Municipios puedan ejecutar **clausuras y suspensiones de obras** que incumplan con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, **de una autorización judicial previa**, lo que **vulnera la autonomía municipal.**

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



**actualiza cuando se suscita la impugnación por parte de los particulares que resulten afectados por el acto administrativo.**

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

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

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



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

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

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

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



y los plazos para resolver, conforme a sus necesidades y condiciones particulares.

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

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

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

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



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

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

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

De igual manera, **la ley local impugnada modificó, sustancialmente, el enfoque de lo que establecía el artículo 121, fracción III, inciso b), de la abro-**



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

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

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



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

En el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, se establece como imperativo el dictado de "**medidas necesarias**" para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, "**a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población**", entre otras.

Por su parte, el artículo 115 constitucional, fracciones V y VI, dispone también que **los Municipios**, en términos de las leyes federales y locales, **estarán facultados para participar en la formulación de planes de desarrollo regional**, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia; y que **cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios**; mientras que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, **planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia**.

El artículo 33 de la ley general de la materia señala que las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y **se coordinarán con las autoridades federales y estatales**, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos de esa ley, y que los gobiernos locales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.



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

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

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

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

CUARTO.—**Radicación, turno y admisión.** Mediante proveído de presidencia de veintidós de enero de dos mil dieciocho, se ordenó formar y registrar esta controversia constitucional bajo el número **15/2018** y se designó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos como instructora en el procedimiento.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Fojas 170 a 171 del expediente principal.



Por auto de veintinueve de enero de dos mil dieciocho, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; ordenó emplazar como autoridades demandadas al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León; y dar vista al procurador general de la República.<sup>3</sup>

**QUINTO.—Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.** El veintiuno de marzo de dos mil dieciocho, el subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, en representación del Gobernador Constitucional del Estado, dio contestación a la demanda,<sup>4</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del cinco de abril de dos mil dieciocho.

**SEXTO.—Contestación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda,<sup>5</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del cinco de abril de dos mil dieciocho.

**SÉPTIMO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo Federal.** El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dio contestación a la demanda de mérito,<sup>6</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del cinco de abril de dos mil dieciocho.

**OCTAVO.—Contestación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.** El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda de cuenta,<sup>7</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del cinco de abril de dos mil dieciocho.

<sup>3</sup> Fojas 172 a 174 del expediente principal.

<sup>4</sup> Fojas 256 a 259 del expediente principal.

<sup>5</sup> Fojas 495 a 584 del expediente principal.

<sup>6</sup> Fojas 588 a 680 del expediente principal.

<sup>7</sup> Fojas 696 a 749 del expediente principal.



NOVENO.—**Contestación del Congreso del Estado de Nuevo León.** El cuatro de abril de dos mil dieciocho, la presidenta del Congreso del Estado, dio contestación a la demanda de cuenta,<sup>8</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del cinco de abril de dos mil dieciocho.<sup>9</sup>

DÉCIMO.—**Opinión del procurador general de la República.** Este funcionario emitió su opinión el sentido de que debe sobreseer por una parte, y por otra, declarar la validez de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.<sup>10</sup>

DÉCIMO PRIMERO.—**Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintisiete de agosto de dos mil dieciocho, se llevó a cabo 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, en la que, en términos del diverso 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.<sup>11</sup>

DÉCIMO SEGUNDO.—**Retorno.** Por auto de catorce de marzo de dos mil diecinueve dictado por el presidente de este Alto Tribunal, se retornó el presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, al sustituir a la Ministra en retiro Margarita Beatriz Luna Ramos.<sup>12</sup>

### CONSIDERANDO:

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, incisos b) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Fojas 754 a 812 del expediente principal.

<sup>9</sup> Fojas 831 a 832 del expediente principal.

<sup>10</sup> Fojas 964 a 1046 del expediente principal.

<sup>11</sup> Fojas 1051 a 1053 del expediente principal.

<sup>12</sup> Foja 1058 del expediente principal.

<sup>13</sup> **Ley reglamentaria de la materia.**



10, fracción I<sup>14</sup> y 11, fracción V,<sup>15</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea una controversia constitucional entre un Municipio, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales y de la entidad federativa respectiva, en la que se impugna la constitucionalidad 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; y de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

SEGUNDO.—**Legitimación activa.** Enseguida se aborda el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional.

En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>16</sup> prevé que este Tribunal Constitucional es

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

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

"b) La Federación y un Municipio; ...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

<sup>14</sup> **"Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>15</sup> **"Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

<sup>16</sup> **Constitución Federal.**

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

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



competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos.

Por su parte, de acuerdo con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales,<sup>17</sup> **el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo** y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, suscriben la demanda de controversia constitucional, Heriberto Treviño Cantú y Edna Mayela Silva Alemán, en su carácter de presidente municipal y síndico segunda, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio actor, lo que acreditan mediante copias certificadas de las constancias de mayoría respectiva emitidas por la autoridad electoral competente, así como del acta número 094 de la nonagésima cuarta sesión del Ayuntamiento dos mil doce-dos mil quince, de treinta de octubre de dos mil quince, de donde se advierte que fueron electos popularmente para los cargos con los que se ostentan y a través de los cuales promueven en nombre del ente municipal actor.<sup>18</sup>

Ahora, conforme al artículo 34, fracción I, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León,<sup>19</sup> la representación del Ayuntamiento será ejercida de

---

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

<sup>17</sup> **Ley reglamentaria de la materia.**

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

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

<sup>18</sup> Fojas 161 a 169 del expediente principal.

<sup>19</sup> **Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León.**

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



manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico o síndico segundo según corresponda; por tanto, en el caso, **quienes suscriben la demanda de esta controversia cuentan con legitimación activa para promoverla.**

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

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

El artículo 105, fracción I, inciso i),<sup>20</sup> de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Por su parte, los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero,<sup>21</sup> de la mencionada ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucio-

---

**"I. Representación del Ayuntamiento: Será ejercida de manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico o síndico segundo según corresponda;** y podrá delegarse esta representación en favor de cualquier integrante del Ayuntamiento, en cuyo caso, se requiere acuerdo del propio Ayuntamiento."

<sup>20</sup> **Constitución Federal.**

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

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

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

<sup>21</sup> **Ley reglamentaria de la materia.**

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

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



nales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

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

Por el **Poder Ejecutivo Federal** compareció Misha Leonel Granados Fernández, en su carácter de consejero jurídico de dicho Poder, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nueve de junio de dos mil diecisiete;<sup>22</sup> aunado a ello, cabe señalar que el nueve de enero de dos mil uno fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "**Acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan**",<sup>23</sup> dentro de los que se incluyen las controversias constitucionales y acciones de inconstitu-

---

**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

<sup>22</sup> Foja 250 del expediente principal.

<sup>23</sup> "ACUERDO

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

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



cionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal; por tanto, resulta claro que **dicha autoridad cuenta con legitimación pasiva en este asunto.**

Respecto a la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión** compareció Edgar Romo García, quien se ostenta como presidente de su Mesa Directiva, lo que acredita mediante copia certificada del Diario de Debates de dicho órgano legislativo, de primero de febrero de dos mil dieciocho, relativo a la toma de protesta de ese funcionario para ocupar dicho cargo;<sup>24</sup> además, ejerce su representación legal en términos del artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>25</sup> por tanto, **cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio constitucional en representación de la Cámara de Diputados.**

Por la **Cámara de Senadores del Congreso de la Unión**, compareció Ernesto Javier Cordero Arroyo, con el carácter de presidente de su Mesa Directiva, lo que acredita con la copia certificada del acta de la junta previa de dicho órgano legislativo, de treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, de la cual se desprende su designación para el cargo que ostenta;<sup>26</sup> y de conformidad con el artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>27</sup> ejerce su representación legal; por tanto, cuenta **con legitimación procesal para comparecer en este asunto, en representación de la Cámara de Senadores.**

<sup>24</sup> Fojas 585 a 586 del expediente principal.

<sup>25</sup> **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

**"Artículo 23.**

**"1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva** las siguientes: ...

**"I) Tener la representación legal de la Cámara** y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."

<sup>26</sup> Fojas 750 a 753 a 795 del expediente principal.

<sup>27</sup> **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

**"Artículo 67.**

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



Ahora bien, el **Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León**, compareció por conducto de Homero Antonio Cantú Ochoa, en su carácter de subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno Local y en representación del gobernador de la entidad federativa, lo cual acredita con la copia certificada del oficio 17-A/2015<sup>28</sup> de seis de octubre de dos mil quince, en el que se contiene su designación; y atento a lo dispuesto en el artículo 44, fracciones XVII y XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado,<sup>29</sup> cuenta con facultades para representar tanto al secretario general como al titular del Ejecutivo, ante esta instancia constitucional; por tanto, **cuenta con legitimación pasiva para intervenir en esta controversia.**

Finalmente, por lo que respecta al **Poder Legislativo del Estado de Nuevo León**, compareció Karina Marlen Barrón Perales, quien se ostentó como presidenta de su Diputación Permanente, lo que se acredita mediante copia certificada del Decreto 1004 de siete de febrero de dos mil dieciocho,<sup>30</sup> en el cual consta su designación para dicho cargo; y además, ejerce la representación legal de dicho órgano legislativo, de conformidad con los artículos 60, fracción I,

<sup>28</sup> Foja 260 del expediente principal.

<sup>29</sup> **Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León.**

**"Artículo 44. Corresponden al subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana, las siguientes atribuciones: ...**

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

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

<sup>30</sup> Fojas 821 a 830 del expediente principal.



inciso c) y 86 Bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León,<sup>31</sup> por tanto, **cuenta con la legitimación pasiva necesaria para comparecer en este procedimiento constitucional.**

CUARTO.—**Oportunidad.** En torno a este aspecto, del escrito de demanda se advierte que el Municipio actor impugna, por un lado, 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; y por otro, el Decreto 312, relativo a la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, legislación esta última que el Municipio considera como primer acto de aplicación de la ley general antes mencionada.

De conformidad con la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>32</sup> **tratándose de normas generales, la demanda deberá promoverse a partir del día siguiente de la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.**

Atento a ello, en cuanto a la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, publicada

<sup>31</sup> **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.**

"**Artículo 60.** Son atribuciones de los integrantes de la directiva las siguientes:

"**I. Del presidente:** ...

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

"**Artículo 86 Bis.** Durante los períodos de receso, **el presidente de la Diputación Permanente será el presidente del Congreso**, tendiendo para este efecto, las mismas atribuciones que para dicho cargo enuncian esta ley y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso."

<sup>32</sup> **Ley reglamentaria de la materia.**

"**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será: ...

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



en el Periódico Oficial Local el veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, el plazo legal de treinta días hábiles transcurrió del martes veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete al martes veintitrés de enero de dos mil dieciocho;<sup>33</sup> por lo que al haberse presentado la demanda respectiva el veintidós de enero de dos mil dieciocho, debe concluirse que **fue promovida oportunamente respecto a la referida ley local.**

Finalmente, por lo que respecta a la impugnación de las disposiciones contenidas en la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, una mayoría de seis Ministras y Ministros integrantes de este Tribunal Pleno<sup>34</sup> estima que su impugnación también resulta oportuna en esta instancia constitucional, pues la aplicación de esa legislación marco derivó en la expedición de la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, por parte del Congreso de dicha entidad federativa.

Lo anterior, sin que pase desapercibido que el Municipio actor impugnó previamente en la diversa **controversia constitucional 18/2017**, diversas dispo-

<sup>33</sup> Se deben descontar del cómputo respectivo los días dos, tres, nueve y diez, de diciembre de dos mil diecisiete, seis, siete, trece, catorce, veinte y veintiuno de enero de dos mil dieciocho, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del dieciséis de diciembre de dos mil diecisiete al primero de enero de dos mil dieciocho, por corresponder al segundo periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>34</sup> Acorde con las votaciones emitidas al resolver la **controversia constitucional 16/2017**, en sesiones de veintiséis y veintiocho de enero de dos mil veintiuno, relativo al considerando quinto. Causales de Improcedencia, en su punto B.2.Causal de improcedencia advertida de oficio, en la que, por una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, se consideró que la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León constituye un acto de aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá separándose de consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunos criterios y consideraciones, Pardo Rebolledo separándose de consideraciones, y Laynez Potisek con consideraciones adicionales, se pronunciaron a favor de la propuesta original, en el sentido de no considerar a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León como un acto de aplicación de la Ley General que rige a esa materia.



siones y actos derivados de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano** con motivo de su publicación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, pues ello de ninguna manera desvirtúa la oportunidad en la impugnación de dicha legislación a través de la presente controversia constitucional, toda vez que, como se precisó, **su acto de aplicación ha tenido lugar con la expedición de la ley local impugnada en este asunto**, lo que hace factible el análisis conjunto que, en su caso, se realice en el fondo del asunto.

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

En primer término, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio que, en el caso, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción IV del artículo 19, en relación con la fracción II del diverso 20, ambos de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales,<sup>35</sup> toda vez que **las normas y actos impugnados por el Municipio de Juárez, Estado de Nuevo León**, contenidas y derivados de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, han sido objeto de análisis y resolución en la diversa controversia constitucional 18/2017,<sup>36</sup> la cual fue promovida por el mismo Municipio, en contra de las mismas autoridades demandadas, haciendo valer idénticos conceptos de invalidez, por lo que procede **sobreseer** en este aspecto.

<sup>35</sup> **Ley reglamentaria de la materia.**

"**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

"**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.**"

<sup>36</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de ocho de febrero de dos mil veintiuno.



Finalmente, del escrito de demanda del Municipio actor se observa que, entre los actos que impugna, se encuentran "**las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama**". Lo anterior, referido a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

En torno a ello, este Tribunal Pleno observa que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción IV, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que ha sido una posición reiterada de este Alto Tribunal que **para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir**, por lo que, ante una manifestación imprecisa o genérica como la que hace valer el Municipio actor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente, criterio que encuentra apoyo en la **jurisprudencia P./J. 64/2009**,<sup>37</sup> de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE

<sup>37</sup> De texto: "Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir."



Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio 2009, página 1461, registro digital: 166990).

Atendiendo a lo anterior, y al no advertir de oficio la actualización de alguna otra causal de improcedencia, se procede a realizar el estudio de fondo del presente asunto.

**SEXTO.—Cuestiones previas y catálogo de temas que serán analizados en esta resolución.** Existe precedente de este Alto Tribunal en interpretación del artículo 115, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en algunos aspectos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, al resolver las **controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009** promovidas, respectivamente, por los Municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, todos del Estado de Nuevo León, en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once, que dieron lugar a las **jurisprudencias P./J. 15/2011, P./J. 16/2011 y P./J. 17/2011**, de rubro, texto y datos de identificación siguientes:

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL. Con la adición al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en ella. En dicha materia las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. La ley relativa es la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones originales tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conser-



vacación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. El indicado ordenamiento fue modificado en 1981 y 1984, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarlo a las reformas del artículo 115 de la Constitución General de la República. De este modo, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la ley general, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional.". (Jurisprudencia P./J. 15/2011. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 886, registro digital: 161384).

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA. La facultad constitucional concurrente en materia de asentamientos humanos prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. En este sentido, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: a) La normativa, que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diferentes niveles de gobierno; y, b) La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.". (Jurisprudencia P./J. 16/2011. *Semanario Judicial de la Federación y su*



*Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, registro digital: 161382).

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA. Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor." (Jurisprudencia P./J. 17/2011. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383).

Los criterios anteriores han sido replicados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, el seis de junio de dos mil dieciséis, la **controversia constitucional 50/2012**, promovida por el Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro, en la cual se sostuvo, en esencia, lo siguiente:

"... La materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en la misma. En efecto, ello de conformidad con la adición al artículo 73 de la Constitución Federal de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis.

"El artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución Federal, establece que el Congreso tiene la facultad de expedir las leyes que establezcan la concurren-



cia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir la finalidad prevista en el artículo 27 constitucional.

"En esta materia de asentamientos humanos, las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que además de los principios de división competencial cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.

"La indicada ley constituye la Ley General de Asentamientos Humanos cuyas disposiciones inicialmente establecían la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijaba las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definía los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios; una vez modificada en mil novecientos ochenta y uno y mil novecientos ochenta y cuatro, se incorporaron regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 constitucional.

"El artículo 115 en su fracción V, se dedica a enumerar las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, con la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas.

"La intervención del Municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, no pudiendo ser éste un mero ejecutor de la misma, sino tener una intervención real y efectiva en ella ..."

Ahora bien, mediante decreto publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se reformó el precepto 73 constitucional en el aspecto siguiente:



"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución."

La reforma citada dio paso a la expedición, por parte del Congreso de la Unión, de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano** vigente a partir del veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

Al respecto, de manera particular, en torno a la facultad concurrente municipal en materia de asentamientos humanos, este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, observó que, frente al ámbito competencial del Municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la ley general respectiva. La primera, consistente en **distribuir competencias** en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, **regular** mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del diverso 27 de la Constitución General de la República, **pero sin convertir al Municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno.** Lo anterior fue sustentado con base en las consideraciones siguientes:

"Ahora, desde el punto de vista del orden de gobierno municipal, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, establece las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos; fracción que, en particular, hay que subrayarlo, no se refiere ni a facultades normativas exclusivas del ente munic-



pal, ni a servicios públicos que tiene encomendados, pues todo ello se encuentra previsto en las diversas fracciones II y III de dicho precepto constitucional, respectivamente.

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

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

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

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

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;



"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e,

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción.'

"Si bien esta fracción se reformó en diciembre de mil novecientos noventa y nueve, su contenido solamente se alteró de manera parcial, al agregarse como facultades la formulación de planes de desarrollo regional [actual inciso c)]; control y vigilancia de la utilización de suelo [actual inciso d)]; formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros [actual inciso h)]; y, celebración de convenios para administración y custodia de zonas federales [actual inciso i)]. Por lo que la facultad concurrente municipal relativa a los asentamientos humanos ya se encontraba como tal desde mil novecientos ochenta y tres, siendo que la reforma de mil novecientos noventa y nueve simplemente tuvo como finalidad aclarar la redacción creando incisos, tal como se advierte del dictamen de la Cámara de Origen sobre las nueve iniciativas que se presentaron para la reforma al artículo 115 por parte de diversos grupos parlamentarios.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Dictamen de la Cámara de Origen: "4.5 Se corrige el actual modelo de redacción que contiene la fracción V del artículo 115 constitucional para abrirlo en incisos y dar mayor claridad a cada una de las materias concurrentes del Municipio. En consecuencia, para atender al espíritu de las iniciativas,



"Fue entonces, en la reforma de dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, cuando se estableció de manera expresa la facultad municipal relacionada con la zonificación y planes de desarrollo urbano, pero sin la intención del constituyente de que esta facultad fuera más allá de una intervención por parte del Municipio en las facultades estatales y federales en la materia, originarias desde la reforma de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, como lo hemos referido anteriormente; tan es así, que el Municipio en estos momentos históricos era todavía 'administrado' y no 'gobernado' por un Ayuntamiento.<sup>39</sup>

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

---

se faculta al Municipio para no sólo controlar y vigilar el uso de suelo sino para autorizarlo; a la par que se le faculta constitucionalmente para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, y participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en aquello que se vincule a la planeación regional."

<sup>39</sup> La exposición de motivos de la reforma del dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se refiere a la fracción estudiada solamente en el siguiente párrafo que se transcribe: "Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio Libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que en la fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución."; por su parte, el dictamen de la Cámara de Origen es aún más escueto ya que sólo precisó lo siguiente: "A juicio de los suscritos, la fracción V que se propone, enriquece notablemente la facultad de los Municipios para intervenir en la planeación de su desarrollo urbano, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en la vigilancia del uso del suelo y en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Crear y administrar zonas de reservas ecológicas y expedir la reglamentación necesaria, son facultades de un extraordinario alcance que ponen las bases para consolidar a los Municipios como los más fuertes puntales del desarrollo nacional."



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

"Considerando lo anterior puede decirse que, frente al ámbito competencial del Municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la ley general respectiva. La primera, consistente en distribuir competencias en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, regular mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, pero sin convertir al Municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno. Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 17/2011, de rubro 'ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA.'<sup>40</sup>

<sup>40</sup> "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA. Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383).



"Así, mediante el ejercicio de estas atribuciones de distribución y regulación, el Congreso puede establecer una legislación sobre asentamientos humanos que prevea las líneas generales y objetivos comunes del desarrollo territorial a nivel nacional, con objeto de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero de la Constitución Federal, esto es, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, pero respetando un ámbito de autonomía efectiva para el Municipio."<sup>41</sup>

En efecto, de lo transcrito se desprende que, con motivo de lo resuelto en la **controversia constitucional 19/2017**, es criterio de este Tribunal Pleno que, con motivo de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios, con base en la fracción V de ese precepto, **cuentan con una autonomía frente a la planeación nacional y estatal, no pudiendo tener el carácter de un mero ejecutor, sino tener una intervención real y efectiva en ella**, de manera que el Congreso de la Unión, como las Legislaturas Locales, al expedir una legislación sobre asentamientos humanos, a la luz de los objetivos establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, a fin de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, **deben respetar un ámbito de autonomía efectiva para el orden de gobierno municipal**.

Atendiendo a lo expuesto, para efectos metodológicos, el análisis de fondo del presente asunto se centrará en los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor a través de los cuales cuestiona diversas previsiones normativas de la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, lo cual se desarrollará conforme a los siguientes temas y subtemas:

<sup>41</sup> Fojas 98 a 102 de la sentencia dictada en la **controversia constitucional 19/2017**.



CONSIDERANDO	Tema
SÉPTIMO	<p><b>Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal.</b> <u>Análisis de los conceptos de invalidez décimo primero, décimo segundo y décimo tercero.</u></p>
OCTAVO	<p><b>Impugnaciones dirigidas a combatir las facultades del Ejecutivo Local relacionadas con los planes y programas de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio.</b> <u>Análisis de los conceptos de invalidez quinto, sexto, séptimo y octavo.</u></p> <p><b>A. La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder (artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada).</b> <u>Análisis del quinto concepto de invalidez.</u></p> <p><b>B. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno Local (artículo 52 de la ley local impugnada).</b> <u>Análisis del sexto concepto de invalidez.</u></p> <p><b>C. La previsión de que el Gobierno Local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada).</b> <u>Análisis del séptimo concepto de invalidez.</u></p> <p><b>D. La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local (artículo 57 de la ley local impugnada).</b> <u>Análisis del octavo concepto de invalidez.</u></p>



<p><b>NOVENO</b></p>	<p>Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local (artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo, y 328 de la ley local impugnada). <u>Análisis del noveno concepto de invalidez.</u></p>
<p><b>DÉCIMO</b></p>	<p>La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal (artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio, párrafo segundo, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo concepto de invalidez.</u></p>
<p><b>DÉCIMO PRIMERO</b></p>	<p>La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o Local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal (artículo 136, fracción III, inciso a), de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo quinto concepto de invalidez.</u></p>
<p><b>DÉCIMO SEGUNDO</b></p>	<p>La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local (artículos 367, párrafo segundo, 368, fracción I, 370, 375, 376, y 382, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo concepto de invalidez.</u></p>
<p><b>DÉCIMO TERCERO</b></p>	<p>La reducción de plazos para que el Municipio resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver (artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo segundo concepto de invalidez.</u></p>
<p><b>DÉCIMO CUARTO</b></p>	<p>La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídicas (artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo tercer concepto de invalidez.</u></p>



<b>DÉCIMO QUINTO</b>	<b>El Congreso del Estado desarrolló deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídicas, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional [artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada]. <u>Análisis del vigésimo cuarto concepto de invalidez.</u></b>
<b>DÉCIMO SEXTO</b>	<b>La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones (artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo quinto concepto de invalidez.</u></b>
<b>DÉCIMO SÉPTIMO</b>	<b>Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria. <u>Análisis de los conceptos de invalidez décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno.</u></b>  <b>A. Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo sexto concepto de invalidez.</u></b>  <b>B. La previsión relativa al ‘área libre complementaria’, viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo séptimo concepto de invalidez.</u></b>  <b>C. La previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo octavo concepto de invalidez.</u></b>  <b>D. La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación con su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo noveno concepto de invalidez.</u></b>



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

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

- **El Congreso Local viola la forma del Estado Federal y la autonomía municipal, pues al ampliar el objeto de la ley local impugnada, no deja margen de libre apreciación a Municipios para que, atendiendo a sus particularidades, apliquen sus propias políticas urbanas y establezcan las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines esenciales de la materia, previstas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal (décimo primer concepto de invalidez).** Artículos 1, fracciones I, II, III y IV; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11, 79, fracción III, 86, 88, y 111 de la ley local impugnada.

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



• **El Congreso Local se extralimitó en su facultad legislativa, vulnerando la forma del Estado Federal, al imponer un único modelo de desarrollo urbano y establecer a detalle los contenidos y estrategias normativas que deberán seguir todos los Municipios de la entidad, quedando prácticamente sin libertad de elección en cuanto a las políticas públicas o estrategias que puedan emplear para la consecución de los fines establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, generando desregulación del sector inmobiliario y maximizar las utilidades de los inversores.** (Décimo tercero concepto de invalidez). Artículos 3, 11, 79, 86, 88 y 111 de la ley local impugnada.

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

Como se ha mencionado, este Tribunal Constitucional ha desarrollado una doctrina jurisprudencial en torno a la materia de asentamientos humanos, atendiendo, por una parte, a lo resuelto por este Pleno en las **controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009**;<sup>42</sup> pero, además, acorde con lo sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la diversa **controversia 62/2011**.<sup>43</sup>

En primer término, se ha reconocido que la regulación del dominio del suelo tiene sustento en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, del cual se desprende que la nación tendrá, en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales

<sup>42</sup> Promovidas, respectivamente, por los Municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, todos del Estado de Nuevo León, resueltas en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once, por unanimidad de once votos.

<sup>43</sup> Promovida por el Municipio de Xaltocan, del Estado de Tlaxcala, en su sesión celebrada el once de abril de dos mil doce, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Fernando Franco González Salas y presidente Sergio A. Valls Hernández (ponente). Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.



susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, por lo que se deben dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

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

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

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

#### **Exposición de motivos:**

"Los elementos y acciones que inciden en los centros urbanos de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, lo que implica que para la ordenación de los centros urbanos, las acciones de los Ayuntamientos, Gobiernos Estatales



y del propio Gobierno Federal deberán darse de acuerdo con las competencias que la Constitución General de la República les ha conferido, respondiendo a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana, debiendo por tanto fijarse dichas bases en la Carta Fundamental y en la ley reglamentaria correspondiente.

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

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

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

"La multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano nos lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno



a través de nuevas formas de colaboración de las entidades federativas entre sí, y de éstas con la Federación, como única forma de ser congruente al federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida. Federalizar estas acciones públicas, sería una posición conservadora, antihistórica, que escindiría responsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal; sólo la acción compartida entre la Federación y los Estados, permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral.

"...

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

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

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

### **Dictamen. Cámara de Diputados:**

"La adición de la fracción XXIX- C al artículo 73 constitucional, facultará al Congreso de la Unión para legislar en materia de asentamientos humanos. Esta disposición fundamentará la expedición de una ley federal que defina bases



generales para regular y coordinar la incidencia de los tres niveles gubernamentales en el ordenamiento de los centros de población.

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

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

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

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

Cabe mencionar que la referida ley general fue modificada en los años de mil novecientos ochenta y uno, y mil novecientos ochenta y cuatro, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivien-



da, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 de la Constitución Federal.

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

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

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

"Artículo 22. La planeación, regulación y evaluación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales.

"La Planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano y de los Centros de Población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley."

### **Ley de Planeación**

"Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y



promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

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

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

Derivado de ello, como se adelantó, este Tribunal Constitucional ha establecido que, por tanto, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano que son paralelas y complementarias: **la vía normativa**, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y **la vía de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación** que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como: congruencia, coordinación y ajuste.

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



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

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

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

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

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e,



"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción."

En este aspecto, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, este Tribunal Pleno observó que, mediante el ejercicio de estas atribuciones de **distribución y regulación**, el Congreso de la Unión puede establecer una legislación sobre asentamientos humanos que prevea las líneas generales y objetivos comunes del desarrollo territorial a nivel nacional, con objeto de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, esto es, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, **pero respetando un ámbito de autonomía efectiva para el Municipio.**

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



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

De esta forma, al resolver la referida **controversia 17/2018**, este Tribunal Pleno observó que, en términos generales la Ley General de Asentamientos Humanos cumple con establecer bases normativas para **lograr una efectiva congruencia y coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ejercicio de sus facultades constitucionales en materia de asentamientos humanos**, con el objetivo de que sus acciones resulten consistentes con el modelo de desarrollo urbano que el Congreso de la Unión ha establecido en la ley de la materia, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.

No obstante, en ese estudio también se precisó que los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa **"y evitar la imposición de cajones de estacionamiento"**, ambos de la ley general de la materia, resultaban **inconstitucionales**<sup>44</sup> por las razones siguientes:

<sup>44</sup> Por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política", consistente en declarar la invalidez, con efectos únicamente entre las partes, de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II, y 71, fracción III, en su porción normativa **"y evitar la imposición de cajones de estacionamiento"**, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra y los señores Ministros Esquivel Mossa con reserva de criterio en cuanto a esta declaratoria de invalidez, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. La señora Ministra Piña



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

"En esencia, el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,<sup>45</sup> de la ley general de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria<sup>46</sup> en las zonas que no se determinen de conservación, se deben:

"a) Considerar compatibles, y por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las

---

Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos particulares.

<sup>45</sup> "Artículo 59. ...

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

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

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

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

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

<sup>46</sup> La zonificación secundaria se define en el artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos, como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.



personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y,

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

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

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

"En términos generales en tal precepto se establece una directriz que los distintos órdenes de gobierno deben atender para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos, dejando que sean las autoridades de los distintos órdenes de gobierno encargadas de su



implementación quienes determinen, de acuerdo con las peculiaridades del desarrollo urbano de su ámbito territorial, su concreta aplicación.

"No obstante, por lo que hace a la porción normativa de ese precepto que dice: 'y evitar la imposición de cajones de estacionamiento',<sup>47</sup>, se observa que se trata de un mandato concreto por el que, desde la Ley General de Asentamientos Humanos se obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano. De esta manera, se convierte al Municipio en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas en la citada ley general, pasando por alto que las atribuciones regulatorias del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos no pueden llegar al extremo de desconocer la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez."

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

Ley general de la materia	Ley local impugnada
"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.	"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de Nuevo León.

<sup>47</sup> "Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ...

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



"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:

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

"II. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

"III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación de la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos;

"IV. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población; y,

"V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio

"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:

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

"II. Establecer la concurrencia del Estado y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal;

"III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre el Estado y los Municipios para la planeación de la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos y la cercanía de los ciudadanos con los bienes, servicios y fuentes de empleo que requieren para desempeñar sus actividades urbanas;

"IV. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos de suelo y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población;

"V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio



con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia. ..."

con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia."

**Ley general de la materia**

**Ley local impugnada**

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"XIX. Crecimiento: política o acción urbana tendiente a ordenar y regular las zonas para la expansión física de los centros de población;

"X. Crecimiento: acción tendente a ordenar y regular las zonas para la expansión física de los centros de población;

"...

"...

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

"XXIII. Densificación: acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras;

"...

"...

"XXXVIII. Zonificación: la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos de suelo y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento;

"XCV. Zonificación: la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento;

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

"XCVI. Zonificación primaria: la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; comprendiendo las áreas urbanizadas y áreas urbanizables, incluyendo las reservas de crecimiento, las áreas no urbanizables y las áreas naturales protegidas, así como la red de vialidades primarias; y,



<p>"XL. Zonificación secundaria: la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos."</p>	<p>"XCVII. Zonificación secundaria: la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos."</p>
<p><b>Ley general de la materia</b></p>	<p><b>Ley local impugnada</b></p>
<p>"Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ..."</p>	<p>"Artículo 79. Las políticas públicas para la movilidad urbana deberán cumplir con los principios establecidos en la presente ley, así como contemplar los lineamientos siguientes: ..."</p>
<p>"II. Fomentar la distribución equitativa del espacio público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios; ..."</p>	<p>"II. Fomentar la distribución equitativa del espacio público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios; ..."</p>
<p><b>Ley general de la materia</b></p>	<p><b>Ley local impugnada</b></p>
<p>"Artículo 76. Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y Programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación."</p>	<p>"Artículo 86. Los Programas de Desarrollo Urbano de centros de población son los instrumentos que integran el conjunto de disposiciones y normas para ordenar y regular su zonificación, reservas, usos y destinos del suelo y sus compatibilidades, las especificaciones de las densidades de población, construcción y ocupación, que tiendan a mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios."</p>
<p>"Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano."</p>	<p>"Los programas de desarrollo urbano de los centros de población deberán contener, además de lo estipulado en el artículo 56 de esta ley, lo siguiente: ..."</p>
<p><b>Ley general de la materia</b></p>	<p><b>Ley local impugnada</b></p>
<p>"Artículo 59. Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la</p>	<p>"Artículo 111. La zonificación que se establezca en los Planes y Programas de</p>



zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

"La zonificación primaria, con visión de mediano y largo plazo, deberá establecerse en los Programas Municipales de Desarrollo Urbano, en congruencia con los programas metropolitanos en su caso, en la que se determinarán:

"I. Las áreas que integran y delimitan los centros de población, previendo las secuencias y condicionantes del crecimiento de la ciudad;

"II. Las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables, localizadas en los centros de población;

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

"IV. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

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

"VI. Las reservas territoriales, priorizando las destinadas a la urbanización progresiva en los centros de población;

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

Desarrollo Urbano correspondientes, deberá observar lo siguiente:

"I. La zonificación primaria tendrá una visión de mediano y largo plazo, en la que se determinará:

"a) Las áreas conforme al artículo 136 de esta ley;

"b) Las zonas de conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento; y,

"c) Las reservas territoriales, priorizando las destinadas a la urbanización progresiva.

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

"a) En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades, estableciendo:

"1. Los usos y destinos del suelo permitidos, prohibidos y condicionados;

"2. La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos; y,

"3. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados.

"b) En las zonas que no se determinen de conservación:

"1. Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos residenciales, los usos comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de



"VIII. La identificación y medidas para la protección de las zonas de salvaguarda y derechos de vía, especialmente en áreas de instalaciones de riesgo o sean consideradas de seguridad nacional, compensando a los propietarios afectados por estas medidas; y,

"IX. La identificación y medidas para la protección de los polígonos de amortiguamiento industrial que, en todo caso, deberán estar dentro del predio donde se realice la actividad sin afectar a terceros. En caso de ser indispensable dicha afectación, se deberá compensar a los propietarios afectados.

"La zonificación secundaria se establecerá en los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

"I. En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades, y

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

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

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

"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir

los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana;

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

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



estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo; y,

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

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

Lo anterior, máxime que, en concordancia con el artículo 11<sup>48</sup> de la ley general de la materia, los diversos 11 y 88<sup>49</sup> de la ley local impugnada prevén,

<sup>48</sup> **"Artículo 11.** Corresponde a los Municipios:

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

<sup>49</sup> **"Artículo 11.** Corresponde a los Municipios:

"I. Elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población, parciales y los demás que de éstos deriven, incluyendo la zonificación prevista en lo conducente, adoptando normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, así como aprobar los reglamentos y disposiciones de carácter general en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación, construcción, estacionamientos, así como vigilar su cumplimiento; tratándose



respectivamente, las facultades de los Municipios en materia asentamientos humanos, destacadamente, elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, así como formular, aprobar y administrar zonificación primaria y secundaria del territorio, así como vigilar su cumplimiento.

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

"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de Nuevo León.

"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:

"...

de los planes o programas municipales antes citados, se deberá solicitar a la autoridad competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia de dichos planes o programas con la planeación estatal, así mismo, posteriormente se deberá solicitar su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado y su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y su incorporación en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la Secretaría antes citada;

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

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

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



"II. Establecer la concurrencia del Estado y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal."

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

"III. Promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento."

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

" ...

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

" ...

"b) En las zonas que no se determinen de conservación:

"1. Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad, considerándose igualmente compatibles los servicios públicos y la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión, en cualquier uso de suelo, para zonas urbanizables y no urbanizables; por lo que se deberá de promover la mezcla de usos del suelo, procurando integrar las zonas



residenciales con usos comerciales, de servicios y los centros de trabajo, para impedir una expansión física desordenada de los centros de población y buscar una adecuada estructura vial;

"2. Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

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

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

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

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

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

"...

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

"...



"b) En las zonas que no se determinen de conservación:

"1. Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos residenciales, los usos comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana;

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

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

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

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

a) Considerar compatibles, y por tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo,



siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

b) Permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y,

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

Como se observa, antes de ser principios o bases aplicables a la planeación urbana, **tales previsiones constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten**, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad, con lo cual, prácticamente se obliga al ente municipal a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal. Acorde con ello, debe declararse la **invalidez** de los artículos **86, fracción II, inciso b)**, y **111, fracción II, inciso b)**, **numerales 1, 2 y 3**, de la ley local impugnada.

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



Por lo que respecta al **artículo 79, fracción III**, de la ley local impugnada, de dicha norma se desprende que, en las políticas de movilidad urbana que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**.

En términos generales, se advierte que tal precepto establece una directriz para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos; no obstante, por la porción que dice: "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", se traduce en un mandato concreto que obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano. De esta manera, el orden de gobierno municipal se convierte en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas por el legislador local, lo cual **desconoce la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez**.

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

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

**OCTAVO.—Impugnaciones dirigidas a combatir las facultades del Ejecutivo Local relacionadas con los planes y programas de desarrollo urbano**



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

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

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

- En su séptimo concepto de invalidez aduce que la previsión de que el Gobierno Local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada).

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

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



"Artículo 9. Corresponde al gobernador del Estado: ...

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

"Artículo 10. Corresponde a la secretaría: ...

"IV. Analizar, verificar y calificar la congruencia y vinculación de los distintos planes y programas que integran el Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano, con el propósito de que exista apropiada congruencia, coordinación y ajuste con la planeación estatal y federal, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través del dictamen de congruencia estatal."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

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



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

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

"IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población o Programas Parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."

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

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente tratándose de una modificación parcial, el aviso se publicará en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado;

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

"Asimismo, tratándose de los planes a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, el Ayuntamiento, el presidente municipal, la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, o, en su caso, el Instituto Municipal de Planeación Urbana, deberá solicitar al Estado, a través de la dependencia estatal competente en materia de desarrollo urbano, que analice, verifique y califique que la versión final del proyecto del plan o programa de



desarrollo urbano guarden la apropiada congruencia, coordinación y ajuste y vinculación entre los distintos niveles de planeación estatal y federal.

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

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

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

"Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron, la autoridad estatal o municipal competente en materia de desarrollo urbano, aprobará el plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los planes o programas vigentes, tratándose de los planes o programa de desarrollo urbano competencia de los Municipios se presentarán estos documentos conjuntamente con el dictamen de congruencia ante el Ayuntamiento para su aprobación. Para la validez y obligatoriedad de los planes o programas de desarrollo urbano se deberá realizar su publicación en forma íntegra en el



Periódico Oficial del Estado, en los casos de los planes o programas de nivel municipal se publicarán en la gaceta municipal, cuando el Municipio cuente con ese medio de difusión, y se procederá a realizar las solicitudes y gestiones necesarias para que se inscriban en la Dirección (sic) Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, en los términos que señala esta ley.

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

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

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

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

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



"Artículo 115. ...

(Reformada, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; ...

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

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción; ..."

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

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



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

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

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

"Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen; ..."

"Artículo 8. Corresponden a la Federación, a través de la secretaría, las atribuciones siguientes: ...

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

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



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

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

"VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal; ...

"XXVI. Atender las consultas que realicen los Municipios sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, y ..."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

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

"...

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

"XIII. Solicitar a la autoridad competente de la entidad federativa, la inscripción oportunamente en el Registro Público de la Propiedad de la entidad los



planes y programas que se citan en la fracción anterior, así como su publicación en la gaceta o Periódico Oficial de la entidad;

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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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

"Artículo 52. El Estado a través de la secretaría, de oficio, en los casos de los planes o programas, o a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal, tratándose de los programas referidos en las



fracciones V, VI y VII del artículo 50<sup>50</sup> de esta ley, analizará y verificará que los proyectos de planes o programas de desarrollo urbano, terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento, como requisito previo a su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, guarden apropiada congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal; ..."

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

<sup>50</sup> **"Artículo 50.** El Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano es el conjunto de planes o programas tendientes al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la regulación de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad, y estará integrado por:

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

"II. Los programas regionales de desarrollo urbano;

"III. Los programas metropolitanos o de zonas conurbadas;

"IV. Los programas sectoriales;

**"V. Los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano;**

**"VI. Los programas de desarrollo urbano de centros de población;** y,

**"VII. Los programas parciales.**

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



Atendiendo a los mandatos de la legislación general en estudio, su artículo 10, fracción VII, determina que corresponde a las entidades federativas analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos Programas Municipales de Desarrollo Urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal; y conforme al diverso 44 de ese propio ordenamiento, **en caso de detectar inconsistencias, justificar clara y expresamente las recomendaciones que considere pertinentes.**

Por su parte, en términos del artículo 11, fracción XII, de la ley general en estudio, corresponde a los Municipios, "***validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.***"

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

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



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

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

El dispositivo impugnado establece lo siguiente:

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

"IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población o Programas Parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."

Ahora bien, el artículo 10, fracción II,<sup>51</sup> y 11, fracción XXII,<sup>52</sup> de la ley general de la materia, otorgan facultades a los Estados y Municipios, respectivamente,

<sup>51</sup> "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

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

<sup>52</sup> "Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...



para que los primeros establezcan normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación; y para que los segundos establezcan mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano.

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

"Artículo 30. La legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano.

"En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento:

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente;

"II. Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de sus sitios web, a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto del plan o Programa de Desarrollo Urbano o de sus modificaciones;

"III. Las respuestas a los planteamientos imprevistos y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta pública en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, en forma impresa en

---

"XXII. **Crear los mecanismos de consulta ciudadana** para la formulación, modificación y evaluación de los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano y los que de ellos emanen de conformidad con lo dispuesto por esta ley."



papel y en forma electrónica a través de sus sitios web, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del plan o Programa de Desarrollo Urbano o de sus modificaciones; y,

"IV. Cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones podrán ser expedidos por la autoridad competente y para su validez y obligatoriedad deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado correspondiente. Además, la autoridad que lo expide procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes."

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

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

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente tratándose de una modificación parcial, el aviso se publicará en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado;

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

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



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

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

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

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

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

"La primera audiencia pública se hará el primer día del plazo de la consulta pública, para dar inicio al proceso de participación social y tendrá el propósito de



presentar el proyecto de plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, en los objetivos y en las estrategias planteadas. Se informarán los principales cambios y modificaciones a las zonas afectadas; del procedimiento para presentar las propuestas, comentarios y observaciones, se responderá a las preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes a la audiencia, sea de manera verbal o por escrito, en este último caso, se firmarán y sellarán de recibido.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

"La secretaria procederá a analizar el documento que se le presente con respecto a cada uno de los temas o puntos de congruencia que establece (sic) los artículo (sic) 53 y 54 segundo párrafo, de esta ley, y en caso de detectar incongruencias, dentro de los siguientes 90-noventa días hábiles contados a partir del día siguiente al que fue recibida la solicitud, formulará las recomendaciones que considere procedentes para que el proyecto de que se trate sea revisado o



modificado, y poder emitir el dictamen de congruencia correspondiente a efecto de proceder a su aprobación definitiva, a la publicación en el Periódico Oficial del Estado e inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado.

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

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

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

"La autoridad que expida los planes o programas de desarrollo urbano, después de ser publicados en el Periódico Oficial del Estado, procurará su amplia



difusión pública a través de los medios que estime convenientes, y podrán publicarse en forma abreviada en uno de los periódicos de mayor circulación de la entidad."

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

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

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

Incluso, una vez concluido el proceso de consulta, la autoridad local competente, se encuentra vinculada a verificar la congruencia de los planes y programas



de desarrollo urbano respectivos, contando con un plazo de treinta días hábiles, prorrogables a sesenta, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes.

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

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

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

En ese sentido, y siendo acorde con las previsiones de la ley general de la materia, el proceso de consulta ciudadano debe resultar acorde con los distintos niveles de planeación tanto estatal y federal, cuya verificación queda a cargo del Gobierno de la entidad, hecho lo cual, para su validez y obligatoriedad deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial local correspondiente, así como su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio



respectivo. Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada.

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

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

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

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

La previsión impugnada sujeta la entrada en vigor de los planes y programas de desarrollo urbano a un plazo de treinta días después de su publicación en el Periódico Oficial Local, transcurrido el cual deberán ser inscritos dentro de



los siguientes treinta días a tal publicación, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Catastral Local.

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

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

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

Ahora bien, este Tribunal Pleno observa que la previsión normativa impugnada se encuentra dentro del ámbito de libertad configurativa que corresponde a las entidades federativas para legislar los términos en que se desarrollarán las previsiones a nivel local en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano



y ordenamiento territorial, acorde con la fracción I del artículo 10 de la ley general de la materia.<sup>53</sup>

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

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

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

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

**NOVENO.—Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio**

<sup>53</sup> "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

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



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

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

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

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

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



"Artículo 10. Corresponde a la secretaría: ...

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

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

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

"Artículo 50. El Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano es el conjunto de planes o programas tendientes al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la regulación de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad, y estará integrado por: ...

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

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



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

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

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

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

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

En efecto, de conformidad con el artículo 10, fracciones IX, X, XVIII, XXII y XXIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano,<sup>54</sup> se dispone que las entidades federativas cuentan con competencia para:

<sup>54</sup> **Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas: ...

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



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

2) Participar en la **protección del patrimonio natural y cultural**.

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

4) **Formular y aplicar las políticas, así como realizar las acciones en materia de estructuración urbana, gestión del suelo, conservación del patrimonio natural y cultural** y accesibilidad universal, incluyendo la movilidad; y,

5) **Evaluar y dar seguimiento**, en los términos de las leyes locales aplicables **al impacto territorial de obras y proyectos** que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad federativa de que se trate;

En ese sentido, **no se advierte afectación alguna a la competencia constitucional del Municipio en torno a las facultades que las disposiciones impugnadas otorgan a la Secretaría de Desarrollo Sustentable Local**, en lo relativo a la regulación técnica del patrimonio cultural inmueble, así como la planeación urbana y el ordenamiento territorial relacionado con la imagen y estética urbana

"X. **Participar**, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de Reservas territoriales, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, la salvaguarda de la población que se ubique en los polígonos de protección y amortiguamiento determinados por los planes de desarrollo urbano; así como **en la protección del patrimonio natural y cultural**, y de las zonas de valor ambiental del equilibrio ecológico de los centros de población; ...

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

"XXII. **Formular y aplicar las políticas, así como realizar las acciones en materia de estructuración urbana, gestión del suelo, conservación del patrimonio natural y cultural y accesibilidad universal, incluyendo la movilidad**;

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



en la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado, pues, como se indicó, ello se encuadra dentro del ámbito de sus atribuciones para regular y evaluar el al impacto urbano o regional de obras y proyectos, teniendo en cuenta aspectos técnicos de carácter hidrológico, geológico, geotécnico, entre otros, pues ello busca armonizar, unificar y estandarizar criterios aplicables en toda la entidad federativa, incluso por razones de seguridad e interés público.

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

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

Refiere que de los artículos 157 y 158 de la ley local impugnada se desprenden las facultades del Municipio para: **1)** convenir y acordar con otros Municipios, así como con los gobiernos local y federal, la coordinación relacionada con la planeación y programación del desarrollo municipal, así como la ejecución de acciones conjuntas para cumplir con los fines de la administración pública municipal; y **2)** celebrar convenios de coordinación o colaboración administrativa con otros Municipios, así como con los gobiernos local y federal, para la constitución y el funcionamiento de Concejos Intermunicipales de Colaboración. En tanto



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

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

"Para los efectos de coordinación y concertación de planes y programas, el Congreso del Estado legislará sobre la creación de un organismo de planeación urbana de la zona metropolitana, respetando las facultades y obligaciones constitucionales otorgadas a los tres niveles de Gobierno."

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

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

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

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



"Artículo 115. ...

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

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

(Adicionado [N. de E. Reformado], D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

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

"...

(Reformada, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia."

"Artículo 116. ...

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



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

De lo transcrito se desprende que los Municipios cuentan con la competencia constitucional para, por un lado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan; asimismo, pueden celebrar convenio con el Estado al que pertenecen, a efecto de que éste último asuma la prestación de sus servicios y funciones públicas, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario; y por otro, que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, **la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.**

Ahora bien, los artículos 31, 32 y 33 de la ley general de la materia,<sup>55</sup> regulan lo relativo a la **constitución de programas metropolitanos y zonas conurbadas,**

<sup>55</sup> "Artículo 31. Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta ley, y constituirán una zona metropolitana o conurbada interestatal."

"Artículo 32. La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales deberán convenir la delimitación y constitución de una zona metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas.

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

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

"Artículo 33. Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que



a través de la coordinación de la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, atendiendo fundamentalmente a **dos supuestos concretos**:

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

**b) Zona metropolitana o conurbada estatal**, las cuales se encuentran ubicadas en el territorio de dos o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales para planear de manera conjunta su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Por su parte, el artículo 36 de la ley general de la materia,<sup>56</sup> determina que la regulación para la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones, se llevará a cabo a través de las siguientes instancias:

---

se refiere esta ley. Los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."

<sup>56</sup> Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, **se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.**

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

"I. **Una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación**, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento.



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

2) Un **Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano**, que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas; se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno, así como de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector deberá conformar mayoría; sesionará por lo menos trimestralmente y de entre sus integrantes elegirán a quien los presida;

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

Esta comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;

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

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

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

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

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



4) Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes; y,

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

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

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

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



Es aplicable el criterio establecido en la **jurisprudencia P./J. 10/2000**,<sup>57</sup> emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 509, registro digital: 192326).

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

Por lo expuesto, lo procedente es declarar la **invalidéz** de los artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio de la ley local impugnada.

**DÉCIMO PRIMERO.—La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o Local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal.** En su décimo quinto concepto de invalidez, el Municipio actor aduce que el artículo 136, fracción III, inciso a), de la ley local impugnada, restringe su facultad para determinar, a través de la zonificación primaria del territorio municipal, como áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, al condicionar su constitución y delimitación a la previa

<sup>57</sup> De texto: "El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno."



existencia de un decreto del Gobierno Federal o Local, en violación a la fracción V, inciso a), y último párrafo, del artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con lo previsto en los diversos 8, fracciones V, VIII y XV, 10, 46, párrafo cuarto, y 77 Bis, fracción IV, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

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

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

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

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

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

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

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

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

"d) Por pendientes mayores al 45 %."

Es **fundado** el argumento del Municipio actor.

En primer término, se debe mencionar que este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 31/2010, en sesión de cinco de abril de dos mil once, ha establecido que tanto la materia de asentamientos humanos como la de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio



ecológico son constitucionalmente concurrentes y sus disposiciones se desarrollan a través de leyes generales, esto es, los tres niveles de gobierno intervienen en ellas.

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

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

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



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

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

**1) La normativa**, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diversos niveles de gobierno; y,

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

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

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

"Artículo 8o. Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: ...



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

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

"XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente."

"Artículo 46. Se consideran áreas naturales protegidas: ...

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

"XI. Áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

"...

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

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

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

"IV. Las áreas destinadas voluntariamente a la conservación se administrarán por su propietario y se manejarán conforme a la estrategia de manejo definida en el certificado. Cuando dichas áreas se ubiquen dentro del polígono de



otras áreas naturales protegidas previamente declarada (sic) como tales por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, la estrategia de manejo observará lo dispuesto en las declaratorias y los programas de manejo correspondientes.

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

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

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

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

**DÉCIMO SEGUNDO.—La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de**



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

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

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

Los artículos impugnados en este apartado establecen lo siguiente:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que



puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

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

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

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

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

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

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

"Artículo 375. Serán sanciones administrativas:

"I. La rescisión de convenios;

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

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

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



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

"Artículo 376. Serán sanciones judiciales:

"I. La suspensión de los trabajos; y

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

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

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

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

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

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

Este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, analizó el artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y se observó que dicho precepto resultaba inconstitucional,<sup>58</sup>

<sup>58</sup> Por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo quinto, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio



por violentar la competencia prevista a favor de los Municipios en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, **al subordinar el ejercicio de su función de autotutela administrativa para controlar y vigilar la utilización del uso, a la decisión de una autoridad distinta, en este caso, a una perteneciente al Poder Judicial Local**, bajo las siguientes consideraciones:

"Este Tribunal Constitucional ha sostenido que el carácter concurrente de la materia de asentamiento humanos no implica que la facultad otorgada al Congreso de la Unión para distribuir competencias entre los distintos órdenes de gobierno y regular mediante principios y bases generales el ejercicio de éstas, resulte omnímoda o ilimitada, pues no puede desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, conclusión que encuentra sustento en la jurisprudencia P./J. 17/2011,<sup>59</sup> de rubro: 'ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA.'" (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383).

"Entre las atribuciones enlistadas en el artículo 115, fracción V de la Constitución Federal se encuentra la señalada con el inciso d), por la que se faculta al Municipio a autorizar, controlar y vigilar la utilización del uso del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

---

de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial", consistente en declarar la invalidez del artículo 60, fracción VII, en su porción normativa "que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek votaron por la invalidez de la totalidad de la referida fracción.

<sup>59</sup> De texto: "Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápito de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor."



"Tales atribuciones exigen que sea el Municipio quien directamente se encargue de revisar la legalidad de las acciones urbanísticas que se lleven a cabo en su espacio territorial. En este sentido puede decirse que las facultades descritas en el inciso d) de la fracción V del artículo 115 constitucional, constituyen el fundamento de los mecanismos de autotutela administrativa de los que puede hacer uso el Municipio para verificar la legalidad de las acciones urbanísticas que se realicen en su territorio, así como su apego a los planes municipales de desarrollo urbano.

"Ahora bien, en el artículo 60, fracción VII de la Ley General de Asentamientos Humanos se establecen dos mandatos específicos: el primero ordena que sea en la legislación local donde se definan los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución. Esta prescripción es consistente con la facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución Federal para distribuir competencias en esta materia, la que en este caso se traduce en la atribución que se confiere a los Congresos de los Estados para que establezcan en la ley los supuestos normativos que pueden dar lugar a la suspensión y clausura de obras en ejecución.

"El segundo mandato ordena que en las leyes locales se establezca que la suspensión y clausura de obras en ejecución sea producto de resolución judicial.

"Esta última disposición transgrede la competencia de los Municipios prevista en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, porque subordina el ejercicio de su función de autotutela administrativa para controlar y vigilar la utilización el uso, a la decisión de una autoridad distinta, en este caso, a una perteneciente al poder judicial local, la cual carece de atribuciones constitucionales para intervenir en el control y vigilancia de uso de suelo.

"Por lo anterior, se declara la invalidez del artículo 60, fracción VII de la Ley General de Asentamientos Humanos, en su porción normativa 'que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial'."

Atento al precedente citado, este Tribunal Pleno observa que, en el caso, los artículos 367, párrafo segundo, en su porción normativa "***mismo término que***



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

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

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

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

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

"Artículo 376. Serán sanciones judiciales:

"I. La suspensión de los trabajos; y,



"II. La clausura, parcial o total de obra."

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Asimismo, aduce que la Legislatura Local distorsiona el sistema de competencias constitucional, porque agota de forma exhaustiva la regulación de



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



"IX. Municipalización: 10-diez días hábiles.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lo alegado por el Municipio actor, respecto de los artículos 259, 305, párrafo segundo, y 309 de la ley local impugnada, resulta **infundado**, pues, como se ha explicado, la fijación de los plazos para que las autoridades locales y municipales den respuesta a las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones de los particulares en la materia que se analiza, de ninguna manera incide en el ámbito



de la competencia municipal que alega, toda vez que ello se encuentra dentro del ámbito de libertad configurativa que corresponde a las entidades federativas para legislar los términos en que se desarrollarán las previsiones a nivel local en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, acorde con las fracciones I y XXV del artículo 10 de la ley general de la materia,<sup>60</sup> cuya última fracción determina la obligación de prever en la legislación los tiempos de respuesta relativos a las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas.

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

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

<sup>60</sup> "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:

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

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



## **la autorización del proyecto ejecutivo arquitectónico o la licencia o permiso de construcción.**

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

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

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

Agrega que cualquier autorización incorpora una serie de prerrogativas en favor de su titular, motivo por el cual los Jueces podrían llegar a considerar que la



posterior entrada en vigor de una norma general no puede modificar o extinguir derechos o la situación jurídica particular surgida con anterioridad al plan o programa, aun a pesar de que el titular de la prerrogativa conferida a través del permiso, licencia o autorización de vigencia indefinida, aún no fuera ejercida.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

"V. Cuando sobrevengan circunstancias que impidan su ejecución.

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

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

En efecto, la circunstancia de que el legislador local establezca en los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, que las autorizaciones relacionadas con la factibilidad de urbanización y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, "**estarán vigentes hasta**



**en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan**", y por su parte, el determinar en el diverso 313 que las autorizaciones referidas, **"no tendrán vencimiento", impide al Municipio tener certeza sobre cuándo dejan de tener vigencia tales instrumentos**, lo que se traduce en la imposibilidad del ente municipal para realizar una planeación, zonificación, así como un control y vigilancia adecuados del uso del suelo, pues tales atribuciones dependen, en forma relevante, de la vigencia de los distintos permisos de las autorizaciones y licencias.

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

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

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

**DÉCIMO QUINTO.—El Congreso del Estado desarrolló deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídicas, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional.** En su



vigésimo cuarto concepto de invalidez, el Municipio actor explica que la ley local impugnada dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, que entre otras cosas establecía que los Municipios debían prever en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano cumplieran con las siguientes características: **a)** Que no tuvieran pendientes mayores al 45 %; **b)** Que el suelo no tuviera fallas o fracturas geológicas; **c)** Que no fuera susceptible de derrumbes o deslizamientos; **d)** Que no sea colapsable, dispersivo, granular suelto o corrosivo; **e)** Que no sea expansivo; **f)** Que no sea inundable o pantanoso; **g)** Que no se encuentre dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes; **h)** Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos; e, **i)** Que no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos, entre otras.

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

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



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

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

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

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

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

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

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

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

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

"d) Por pendientes mayores al 45 %."

Los argumentos del Municipio actor son **infundados**, pues, por un lado, independientemente de que el Congreso Local haya o no contemplado ciertos



supuestos relacionados con la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, de ninguna forma con ello se acredita una afectación directa a la competencia que la Constitución Federal le reconoce al Municipio.

En primer término, en cuanto al alegato relativo a que la ley local impugnada dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local,<sup>61</sup> que entre otras cosas establecía la obligación de los Municipios de prever en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano tuvieran ciertas características, es de destacar que, de conformidad con el artículo 11, fracción XXIV, de la ley general de la materia,<sup>62</sup> corresponde a los Municipios **promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos**

<sup>61</sup> **Artículo 195.** Los Municipios preverán en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano tengan las siguientes características:

"I. Que las pendientes del suelo sean menores al 45 %;

"II. Que el suelo no tenga fallas o fracturas geológicas activas;

"III. Que el suelo no sea susceptible a derrumbes o deslizamientos;

"IV. Que el suelo no sea colapsable, dispersivo, granular suelto, corrosivo o con alto contenido de materia orgánica;

"V. Que el suelo no sea expansivo, a menos que se mejore la capacidad portante o de resistencia del mismo mediante estabilizaciones mecánicas, físicas y fisicoquímicas, indicadas por un laboratorio de mecánica de suelos, avalado por la autoridad municipal, y/o se retire totalmente el material contaminado que por acción química cause daños personales y materiales;

"VI. Que el suelo no sea inundable o pantanoso, a menos que se ejecuten las obras necesarias de saneamiento;

"VII. Que no se encuentren dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes;

"VIII. Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos;

"IX. Que en el área no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos;

"X. Que el suelo no tenga usos agropecuarios de alta productividad, bancos de material o actividades extractivas en producción;

"XI. Que el área no sea de recarga acuífera;

"XII. Que el área pueda integrarse al área urbana existente mediante la vialidad y el transporte urbano; y,

"XIII. Que el área pueda ser dotada de infraestructura y los servicios públicos de agua potable, drenaje sanitario, energía eléctrica y alumbrado público."

<sup>62</sup> **Artículo 11.** Corresponde a los Municipios: ...

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



**humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos**, de manera que, independientemente de que el legislador local haya previsto o no la obligación del Municipio para abarcar ciertos aspectos en materia de resiliencia relacionados con las áreas de reserva de suelo, queda al ámbito municipal el regular esos aspectos, atendiendo a las particularidades que se le presenten, lo cual válidamente puede hacer al momento de formular y ejecutar sus planes o programas de desarrollo urbano de los centros de población.

Por otra parte, si bien el artículo 196, fracción I, de la anterior Ley de Desarrollo Urbano Municipal Local,<sup>63</sup> establecía la prohibición del desarrollo de cualquier acción urbana en terrenos con pendiente natural mayor al 45 % (cuarenta y cinco por ciento), lo cierto es que el diverso 136, fracción III, inciso d), del propio ordenamiento, declara como áreas no urbanizables, precisamente, aquellas zonas con pendientes mayores al 45 % (cuarenta y cinco por ciento).

Finalmente, en relación con el argumento del Municipio actor consistente en que el artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada, considera como áreas no urbanizables, aquellas zonas "**por altos riesgos mitigables conforme lo determinen los atlas de riesgo federal, estatal o municipal**"; cuando antes, en el 121, fracción III, inciso b), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Estatal,<sup>64</sup> esa clasificación sólo debía atender a la "**prevención de riesgos**", ello

<sup>63</sup> **Artículo 196.** Las acciones de crecimiento que se pretendan llevar a cabo en terrenos con pendiente natural, se sujetarán a las siguientes disposiciones:

"I. En terrenos con pendiente natural mayor al 45 %, cuarenta y cinco, queda prohibido el desarrollo de cualquier acción urbana."

<sup>64</sup> **Artículo 121.** A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue: ...

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

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

"III. Áreas no urbanizables:

"a) Por causa de preservación ecológica;

"b) Por prevención de riesgo;

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

"d) Por tener pendientes mayores al 45 %."



responde los mandatos contenidos en los artículos 10, fracción XXIV, 11, fracción XXIV y 46 de la ley general de la materia, los cuales disponen:

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

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

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y augmentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos."

"Artículo 46. Los planes o Programas de Desarrollo Urbano deberán considerar las normas oficiales mexicanas emitidas en la materia, las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos en el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y en los atlas de riesgos para la definición de los usos del suelo, destinos y reservas. Las autorizaciones de construcción, edificación, realización de obras de infraestructura que otorgue la secretaría o las entidades federativas y los Municipios deberán realizar un análisis de riesgo y en su caso definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil."

De los preceptos transcritos, se desprende, por un lado, la obligación de las entidades federativas de prevenir y evitar la ocupación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable; y por otro, la **obligación de los Municipios de promover y ejecutar acciones para prevenir y mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos, así como considerar en sus planes o programas de desarrollo urbano las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos, tanto en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano, como en los atlas de riesgos para la definición de los usos del suelo, destinos y reservas**, siendo que en el otorgamiento de autorizaciones en materia de



construcciones, edificaciones y realización de obras de infraestructura, tanto la Federación, como las entidades federales y **los Municipios deberán un análisis de riesgo y, en su caso, definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil.**

De esta manera, el alegato del Municipio actor relativo a que, conforme a la legislación anterior, era más sencillo atender a la categoría abierta de "**prevención de riesgos**" y que conforme a la legislación que impugna, le resulta más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada área bajo la clasificación de área no urbanizable "**por altos riesgos no mitigables**", con ello no desvirtúa en forma alguna la obligación que se desprende directamente de la ley general de la materia, en la cual debe realizar un análisis de riesgo y definir las medidas de mitigación respectivas.

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

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



Asimismo, sostiene que el Congreso Local soslaya que la previsión de una partida presupuestal en el Presupuesto de Egresos del Estado para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, es una necesidad y obligación jurídica, y no una prerrogativa de ejercicio potestativo, pues acorde con el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, se establece como imperativo el dictado de "**medidas necesarias**" para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, "**a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población**", entre otras. Por tanto, concluye que si el Congreso del Estado no prescribió como obligación del Poder Ejecutivo el prever una partida presupuestal para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, desarrolló deficientemente la función legislativa que le concede el orden constitucional.

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

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

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

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

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

"III. Apoyar y desarrollar programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para las distintas necesidades del desarrollo urbano, proveyendo capital



de riesgo a los mismos o mediante la gestión, promoción e intermediación financiera que resulte necesaria.

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

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

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

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

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

Del artículo que precede se desprende que, a través de la celebración de convenios de asociación, los Municipios podrán, a través de la celebración de convenios de asociación, constituir asociaciones intermunicipales, así como



fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, **lo que podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado**; además, de que, con independencia de que los Municipios celebren ese tipo de convenio, **el Ejecutivo Local podrá incluir en el presupuesto de egresos correspondiente a cada ejercicio fiscal, una partida para financiar proyectos de alcance metropolitano, previstos en los planes o programas cuyo destino será decidido por la Comisión de Desarrollo Metropolitano**, siendo que corresponderá al del Congreso del Estado aprobarla o modificarla e incluirlo en la ley de egresos respectiva.

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

"Artículo 27. ...

"...

(Reformado, D.O.F. 6 de enero de 1992)

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."



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

En efecto, el artículo 101, fracción II, de la ley general de la materia<sup>65</sup> dispone que la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, **sujetos a disponibilidad presupuestaria**, fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para, el establecimiento de mecanismos e instrumentos para el desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, así como **de conurbación o zona metropolitana**.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 33 de la ley general de la materia,<sup>66</sup> **las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, se regulan por la legislación local** y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, los cuales planearán de manera coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios

<sup>65</sup> **"Artículo 101.** La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, **sujetos a disponibilidad presupuestaria**, fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para:

"I. La aplicación de los planes o Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, Regional, de Conurbación o Zona Metropolitana;

"II. **El establecimiento de mecanismos e instrumentos para el desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, de conurbación o zona metropolitana.**"

<sup>66</sup> **"Artículo 33.** Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley. Los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."



públicos. Por su parte, el artículo 36, fracción V, del mismo ordenamiento<sup>67</sup> determina que para **la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones, se deberán prever los mecanismos o fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas, entre otros, el fondo metropolitano.**

De esta forma, la posibilidad de constitución de zonas metropolitanas o conurbadas se hace depender, por un lado, de la **disponibilidad presupuestaria de cada orden de gobierno** y, por otro, del **convenio de coordinación que al efecto se celebre**, en el que se acuerde la forma y términos en que se integrará un fondo metropolitano para su gestión, siendo que en los planes y programas municipales emitidos al efecto, se deberán establecer los objetivos y estrategias para los diferentes temas o materias, priorizando aquellos que sean de interés metropolitano, acorde con las previsiones en el artículo 37 de la ley general de la materia.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> **"Artículo 36.** Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

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

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

<sup>68</sup> **"Artículo 37.** Los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, deberán tener:

"I. Congruencia con la estrategia nacional de ordenamiento territorial;

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

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

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

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

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

"VII. Las acciones y las previsiones de inversión para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona conurbada;

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

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



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

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

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

Por su parte, el diverso 97 del mismo ordenamiento, determina que todas las acciones, inversiones y obras relativas al aprovechamiento del territorio que

---

"X. Las previsiones y acciones prioritarias para conservar, proteger, acrecentar y mejorar el espacio público;

"XI. Las estrategias para la conservación y el mejoramiento de la imagen urbana y del patrimonio natural y cultural;

"XII. Las estrategias de seguridad, prevención del riesgo y resiliencia; y,

"XIII. Metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del programa de la zona metropolitana o conurbación.

"Adicionalmente, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales, podrán formular y aprobar programas parciales que establecerán el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas o materias, priorizando los temas de interés metropolitano establecidos en esta ley."



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

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

Con las consideraciones anteriores no se pretende desconocer la importancia de garantizar el financiamiento de zonas metropolitanas o conurbadas. El artículo 27 de la Constitución Federal, en su párrafo tercero, prevé la obligación de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos, "a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población"; y en sintonía con este mandato de optimización, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de asentamientos humanos que establecería la competencia entre los distintos órdenes, "con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución". Cumpliendo este mandato, la ley general de la materia estableció la concurrencia entre los distintos órdenes para la constitución, financiamiento y gestión de zonas metropolitanas, sin embargo, ello se encuentra sujeto a los diversos objetivos, estrategias y proyectos para su desarrollo integral, atendiendo, sobre todo, a la disponibilidad presupuestal de cada orden de gobierno.

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



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

- En su décimo sexto concepto de invalidez alega que las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada);

- En su décimo séptimo concepto de invalidez aduce que la previsión relativa al "área libre complementaria", viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada);

- En su décimo octavo concepto de invalidez sostiene que la previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada); y

- En su décimo noveno concepto de invalidez considera que la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines, viola los principios de certeza y seguridad jurídicas en relación con su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada).

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

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y



equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"...

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

"...

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

"Artículo 234. En el caso de parcelación o subdivisiones fuera de fraccionamiento autorizado, se deberá diferir la obligación de ceder áreas en favor del



Municipio hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio a que se refieren dichos preceptos."

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

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas, lagunas y jardines."

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

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



Sostiene que de conformidad con los artículos 10, fracciones XII y XXI, 57 y 76 de la ley general de la materia, es responsabilidad de la Legislatura Local establecer en favor de las haciendas municipales, sin exención alguna (salvo las autorizadas constitucionalmente), las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su división, fraccionamiento y consolidación, y para el financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano; además de prever las especificaciones que garanticen que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a las vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población; así como establecer disposiciones tendentes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

Con lo anterior pretende evidenciar que los preceptos impugnados contravienen la ley general, cuando prevén que: **1)** los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; **2)** las acciones que impliquen la densificación de centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras; **3)** las leyes locales deben establecer disposiciones tendentes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación; **4)** el principio de protección y progresividad del espacio público implica, entre otras cosas, fomentar la creación de espacios públicos, los cuales podrán ampliarse o mejorarse, nunca verse disminuidos; **5)** que los planes o Programas Municipales de Desarrollo, de Conurbaciones y de Zonas Metropolitanas, definirán la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo establecido por las normas oficiales mexicanas aplicables, y que se deben privilegiar la dotación y preservación del espacio público para, entre otras cosas, el deporte, los parques y las plazas, de manera que cada colonia, barrio y localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las normas



mencionadas; **6)** los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano deben incluir los aspectos relacionados con la creación del espacio público y las alternativas para su expansión; y, **7)** los Municipios deben vigilar y promover que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

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

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

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

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

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

En efecto, los artículos 57 y 76 de la ley general de la materia, disponen lo siguiente:



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

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

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

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

"Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Muni-



cipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano."

De los artículos anteriores se desprende que las Legislaturas Locales tienen el deber de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población, en favor, entre otros, de los Municipios, en localización, superficie y proporción adecuadas, así como para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos; aunado a ello, deben garantizar dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, **por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.**

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

Asimismo, se determina que las áreas de cesión municipal serán clasificadas conforme al artículo 143 de la ley local impugnada,<sup>69</sup> como **áreas verdes** forma-

<sup>69</sup> "Artículo 143. Los destinos de equipamiento urbano, se clasifican en **espacios abiertos y/o áreas verdes, equipamiento e infraestructura.**

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

"I. Parques y/o espacios abiertos:

"a) Parques Nacionales;

"b) Parques estatales y regionales;

"c) Parques metropolitanos;

"d) Parques comunitarios;

"e) Parques vecinales o de barrio;

"f) Corredores sustentables;

"g) Plazas, explanadas;

"h) Especiales; y,



das por plazas, jardines y lagunas, estableciéndose como restricción que, por lo menos, **el 30 %** (treinta por ciento) **deberán ser jardines**.

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

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

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

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

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

---

"i) Otros

"III (sic). **Jardines, parques públicos y otras áreas preservación ecológica;**

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

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



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

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

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

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

Ahora bien, en su **décimo séptimo concepto de invalidez**, el Municipio actor alega que el artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada, establece que, en densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones, se dejará área libre complementaria a razón del 8 % sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos; regla que considera no satisface los principios que orientan la política pública adoptada en la



ley general de la materia para la creación y ampliación del espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, en los casos de zonas sujetas a políticas de densificación; por lo que, a su parecer, ello resulta violatorio de los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal.

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

"Artículo 210. ...

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Bajo esa lógica, precisamente, el legislador local estableció que el "área libre complementaria" no cuenta para el cálculo del área libre del Coeficiente de



Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV, indicando que será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas, pudiendo ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público, **todo ello dentro del área urbana objeto de densificación previamente autorizado.**

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

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

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

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

Continuando con el análisis de las alegaciones del demandante en este considerando, en su **décimo octavo concepto de invalidez**, explica que los



artículos 210, párrafos cuarto y sexto,<sup>70</sup> y 250, fracción I,<sup>71</sup> de la ley local impugnada, establecen que las áreas de cesión municipal podrán diseñarse como plazas, jardines "y lagunas", con la única restricción que por lo menos el 30 % deberán ser jardines; lo cual en determinado caso permitiría que el 70 % de área de cesión municipal pudiera darse bajo el diseño de una "laguna"; lo cual, a su parecer, viola los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, V, último párrafo, y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 4, fracción VII, y 76, párrafo segundo, de la ley general de la materia, que establecen como requisitos del espacio público (área de cesión municipal) su "habitabilidad" y que no sean residuales ni estén ubicados en zonas inundables o de riesgos. Así, afirma que no se satisfacen los principios que orientan la política pública adoptada en la referida ley general para la creación de espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, que son servicios públicos que corresponde prestar al Municipio por disposición constitucional.

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

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

"Artículo 74. ...

"Los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano incluirán los aspectos relacionados con el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público,

<sup>70</sup> "Artículo 210. ...

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

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

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

<sup>71</sup> "Artículo 250. **El espacio público producto de cesión municipal** conforme al artículo 210 de esta ley, **será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.**

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o rehabilitación de:

"I. **Parques, plazas, lagunas y jardines.**"



contemplando la participación social efectiva a través de la consulta, la opinión y la deliberación con las personas y sus organizaciones e instituciones, para determinar las prioridades y los proyectos sobre espacio público y para dar seguimiento a la ejecución de obras, la evaluación de los programas y la operación y funcionamiento de dichos espacios y entre otras acciones, las siguientes: ...

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

"Artículo 75. El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente: ...

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

"VI. Los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso."

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

"Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones



topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano."

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

a) Los Municipios cuentan con la facultad de definir, en sus planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, la mejor localización y dimensiones de los equipamientos colectivos de interés público o social, como son las **zonas verdes destinados a parques, plazas, jardines o zonas de esparcimiento;**

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

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

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

Asimismo, al considerar el legislador local que las áreas verdes que contemple un área de cesión municipal puedan ser destinadas a "lagunas", **se vulnera el principio de protección y progresividad del espacio, previsto en el la**



**fracción VII, del artículo 4 de la ley general de la materia,**<sup>72</sup> el cual se traduce en la **obligación de los tres órdenes de gobierno de crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos**, para una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciada por personas y grupos. Lo anterior, en relación con la competencia constitucional reconocida al ente municipal para la prestación y cumplimiento de las funciones y servicios públicos que tiene a su cargo, de conformidad con el artículo 115, fracciones III y IV, de la Constitución Federal.

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

"Artículo 210. ...

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

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

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

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

<sup>72</sup> "Artículo 4. La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública: ...

"VII. Protección y progresividad del espacio público. Crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciada por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos que podrán ampliarse, o mejorarse pero nunca destruirse o verse disminuidos. En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes."



"I. Parques, plazas lagunas y jardines."

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

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

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

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

"X. Parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado: se deberá ceder el 17 %, diecisiete por ciento, de la superficie total del predio, menos vialidades públicas y privadas,



así como áreas de afectación, únicamente cuando se trate de parcelaciones de predios de 5,000, cinco mil metros cuadrados o más de superficie; tratándose de predios menores a 5,000-cinco mil metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones públicas del Municipio se podrá hacer la cesión o el pago correspondiente en cuyo caso se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de 3-tres meses; y se diferirá ésta obligación conforme al artículo 234 de esta ley."

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

"III. Los predios sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, deberán ceder al Municipio el área municipal correspondiente conforme a lo dispuesto por el artículo 212<sup>73</sup> de esta ley; en concordancia con el artículo 234 de esta ley."

<sup>73</sup> "Artículo 212. En construcciones para nuevas edificaciones en terrenos no comprendidos en fraccionamiento autorizado, se deberá ceder una superficie a favor del Municipio conforme a lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

b) En predios menores a cinco mil metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones del Municipio, se podrá hacer cesión o el pago correspondiente, tomando en cuenta el valor comercial del predio que expida la Secretaría



de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de tres meses; y defiriéndose esa obligación conforme al artículo 234, esto es, hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Al respecto, menciona que el artículo 205, fracción VI, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local,<sup>74</sup> establecía que el titular de la autorización de un

<sup>74</sup> **Artículo 205.** El titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, además de lo dispuesto en los artículos anteriores, estará afecto a las obligaciones siguientes: ... "IV. Cumplir con la obligación de terminar la construcción de las obras de urbanización, otorgando



fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, estaría obligado a cubrir los gastos de los servicios de agua potable, drenaje, sanitario, alumbrado público, recolección de basura y mantenimiento de la arborización, hasta la fecha de la recepción por el Municipio de las obras y servicios terminados del fraccionamiento; sin excluir, como ahora lo hacen las normas impugnadas, el alumbrado público y la recolección de basura.

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

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

"Artículo 208. Quienes lleven a cabo alguno de los fraccionamientos señalados en las fracciones I al V del artículo 206<sup>75</sup> de esta ley, estarán obligados a realizar las siguientes obras de urbanización: ...

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

"...

"XIV. Las obras de urbanización mencionadas anteriormente, deberán ejecutarse conforme al proyecto ejecutivo urbanístico y calendario de obra que

---

al Municipio la garantía hipotecaria o fianza suficiente la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, misma que será liberada al cumplirse las obligaciones respectivas."

<sup>75</sup> "Artículo 206. El fraccionamiento y la urbanización del suelo deberán cumplir con lo dispuesto en los planes o programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial aplicables, además de lo que determinen las disposiciones de carácter general que expida la autoridad municipal correspondiente.

"Para los efectos de esta ley los fraccionamientos se clasifican en:

"I. Fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata;

"II. Fraccionamientos habitacionales de urbanización progresiva;

"III. Fraccionamientos comerciales y de servicios;

"IV. Fraccionamientos o parques Industriales;

"V. Fraccionamientos funerarios o cementerios."



se acuerde con la autoridad municipal, y no podrá excederse de cinco años a partir de la fecha de autorización, pudiéndose solicitar una prórroga para su cumplimiento."

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

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

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

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

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

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

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar el suelo; constituye la factibilidad de uso de suelo;

"II. Fijación de lineamientos generales de diseño urbano;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo;



"IV. Plano de rasantes;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente;

"VII. Prórrogas para terminación de obras;

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

"IX. Municipalización."

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

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

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

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



Ello es así, pues en los artículos 271 y 272 de la ley local impugnada se establece como potestad del Municipio la aprobación del proyecto de ventas respectivo, disposición que reconoce la posibilidad que puede ser aprobado aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos. Dichos dispositivos establecen lo siguiente:

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

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar el suelo; constituye la factibilidad de uso de suelo;

"II. Fijación de lineamientos generales de diseño urbano;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo;

"IV. Plano de rasantes;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente;

"VII. Prórrogas para terminación de obras;

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

"IX. Municipalización."

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



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

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

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

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

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

"I. Solicitud de municipalización del fraccionamiento;

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

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

"IV. Recibos actualizados del pago de los servicios públicos correspondientes."



"Artículo 283. La municipalización de un fraccionamiento tendrá por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le correspondan en concordancia con el artículo 213 de la presente ley y se formalizará mediante un acta de entrega recepción que será firmada por el interesado y el Municipio en un término no mayor de 10-diez días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente."

De lo transcrito se desprende que, en términos de la ley local impugnada, el proceso de fraccionamiento y urbanización se constituye por diversas etapas, dentro de las cuales se encuentra, por un lado, la autorización del proyecto de ventas y garantía suficiente; y por otro, la municipalización.

La municipalización constituye la última fase del proceso de fraccionamiento y urbanización, y tiene por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le corresponden y se formaliza mediante un acta de entrega recepción firmada por el interesado y el ente municipal en un término no mayor de diez días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente.

Ahora bien, de conformidad con los preceptos en cita, **la etapa de aprobación del proyecto de ventas y garantía, queda a cargo de la autoridad municipal competente**, la cual cuenta con la potestad de autorizar dicho proyecto, aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos en un fraccionamiento, **sin que en forma alguna se advierta que el legislador local lo someta a realizar dicha aprobación, cuando el desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, ni se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.**

En efecto, el proyecto de ventas una vez autorizado, permite al desarrollador la celebración de operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad o posesión de lotes o superficies previstas para su venta, **siempre y cuando se cuente con el Proyecto Ejecutivo Urbanístico autorizado e inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León.** Asimismo, de conformidad con la fracción II del artículo 271 de la ley local citada, ello se encuentra sujeto al **otorgamiento de una garantía hipotecaria o fianza suficiente a favor**



**del Municipio la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, sobre el cumplimiento de las obligaciones faltantes por realizarse más un 20 %, y cuya duración, será conforme al programa de obras por ejecutar.**

Aunado a ello, contrario a lo que aduce el Municipio actor, **el Congreso Local no restringe ni obliga en forma alguna la potestad del Municipio para determinar el momento en que el desarrollador**, atendiendo a los avances de las obras de infraestructura urbana, **deberá trasladar al ente municipal los servicios relativos al alumbrado público y recolección de basura**, puesto que, en todo caso, **para llevar a cabo su inscripción en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, el proyecto de ventas respectivo deberá ser aprobado por el Municipio**, cumpliendo los requisitos legales previstos para tal efecto, dentro de los cuales se establece la garantía hipotecaria o fianza citada; momento a partir del cual contarán seis meses para el traslado de los servicios públicos referidos, lo cual, se reitera, queda a potestad del orden de gobierno municipal.

Por tanto, **las disposiciones impugnadas no obligan en forma alguna al Municipio actor a asumir el costo financiero de los servicios de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento**, cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.

En esos términos, **no se advierte que el legislador local restrinja o limite en forma alguna la competencia que tiene el Municipio actor para la prestación de los servicios públicos que tiene a su cargo, ni se le restringe en forma alguna su facultad que determine el momento en que deberá asumir el costo financiero de los mismos**; por tanto lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, y 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada.

DÉCIMO NOVENO.—**La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana**



**(artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada).** En su décimo cuarto concepto de invalidez, el Municipio actor alega que el Congreso de Nuevo León al expedir la ley local impugnada, viola el artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT).

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

Así, explica que el artículo 426, fracción I,<sup>76</sup> de la ley local impugnada, establece que las materias comprendidas en la participación ciudadana son

<sup>76</sup> **Artículo 426.** Las autoridades deberán promover la participación social al menos en las materias siguientes:

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

"II. La supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos;

"III. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos;

"IV. La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas;

"V. La protección del patrimonio natural y cultural de los centros de población;

"VI. La preservación del ambiente en los centros de población; y,



aquellas que se relacionan con la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, que son formas de contraloría; en cambio, la ley abrogada establecía que la participación ciudadana comprendía la vigilancia social como una forma de coadyuvancia directa y no sólo como mecanismo de contraloría social.

Con ello pretende el Municipio actor pretende evidenciar que se reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, por lo que ahora los ciudadanos no pueden hacer ni exigir a las autoridades locales propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con los derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local.

Ahora bien, en atención a lo alegado por el Municipio actor, basta mencionar que el artículo 56 de la ley local impugnada, prevé que el procedimiento de consulta pública a seguir por las autoridades competentes, en relación con la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, el cual, incluso queda a instancia del orden de gobierno municipal el llevar a cabo su inicio, como ya fue analizado en este fallo, sin que se advierta en forma alguna afectación o restricción a la competencia del ente municipal.

No obstante, se debe precisar que los argumentos que formula el Municipio, en torno a la reducción de la participación ciudadana, resultan **inatendibles** en esta instancia constitucional, pues ha sido criterio de este Tribunal Pleno que las violaciones a derechos fundamentales de las personas no se pueden reclamar a través de la controversia constitucional, toda vez que **no constituye la vía idónea para hacerlo**.

Al resolver las controversias constitucionales **21/2006** y **54/2009**, se reconoció que el criterio contenido en la **tesis P./J. 101/99**, de rubro: "CONTROVERSIA

---

"VII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población."



CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 708, registro digital: 193257), ha sido matizado. Es decir, **la finalidad de la controversia constitucional no consiste en analizar posibles violaciones a derechos fundamentales de manera desvinculada a algún problema de probable invasión de esferas de competencia.**

Los reclamos del Municipio actor, relativos esencialmente a que la ley local impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, en comparación con los derechos que reconocía la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, **en modo alguno se relacionan con alguna violación competencial**, sino que versan exclusivamente sobre violaciones a derechos fundamentales de los gobernados.

Por este motivo, son inatendibles las alegaciones del Municipio demandante, pues con ello no hace referencia alguna a violaciones a facultades constitucionales conferidas al ente municipal, sino que únicamente alegan violaciones a derechos fundamentales de las personas.

Como se sostuvo en los precedentes ya citados, si se realizara el estudio de constitucionalidad solicitado por la parte actora, se desnaturalizaría el sistema procesal de las controversias constitucionales, pues éste se encamina, primordialmente, a preservar las competencias de cada orden de gobierno previstas en la Constitución Federal.

Similares consideraciones fueron sustentadas por el Tribunal Pleno al resolver las **controversias constitucionales 62/2009<sup>77</sup> y 104/2009<sup>78</sup>**, en sesión de

<sup>77</sup> Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán, y presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a



dos de mayo de dos mil trece, así como en la diversa **controversia 19/2017**,<sup>79</sup> resuelta el cuatro de febrero de dos mil veintiuno.

Por tanto, debe reconocerse la **validez** del artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada.

VIGÉSIMO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V y 45, en relación con el numeral 73 de la ley reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y la fecha en la que producirán sus efectos la sentencia que dicte en este medio de control constitucional.

Atendiendo a ello, en términos de lo determinado en la parte final del **considerando séptimo**, procede declarar la **invalidez** de los **artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III**, en su porción normativa que dice: "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", **86, fracción II, inciso b)**, y **111, fracción II, inciso b)**, **numerales 1, 2 y 3**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

---

la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia. El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no participó en esta votación).

<sup>78</sup> Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, con reserva; Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se determinó declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia).

<sup>79</sup> Por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Exclusión de la participación ciudadana en materia de asentamientos humanos y de la denuncia administrativa como mecanismo de coadyuvancia entre la ciudadanía y las autoridades municipales competentes", consistente en reconocer la validez de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.



Por otra parte, acorde con lo determinado en el **considerando décimo** de este fallo, lo procedente es declarar la **invalidez** de los **artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio**, ambos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Además, derivado de lo determinado en el **considerando décimo primero** de esta ejecutoria, debe declararse la **invalidez** de la porción normativa "**decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable;**", contenida en el **inciso a)**, de la **fracción III del artículo 136** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, de manera que dicho precepto, en la parte conducente, deberá leerse como sigue:

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

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

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

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

"a) Por causa de preservación ecológica;

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

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



"d) Por pendientes mayores al 45 %."

Acorde con lo establecido en el **considerando décimo segundo**, procede declarar la **invalidez** de los **artículos 367, párrafo segundo**, en su porción normativa "**mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura**", **370**, en su porción normativa "**y judiciales**", **376, párrafo primero**, en su porción normativa "**judiciales**", y **382, párrafos segundo, tercero y cuarto**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, a fin de que éstos preceptos se lean como sigue:

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

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

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

"Artículo 376. Serán sanciones judiciales:

"I. La suspensión de los trabajos; y

"II. La clausura, parcial o total de obra."

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

De conformidad con la parte final del **considerando décimo tercero**, debe declararse la **invalidez** del **artículo 319** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

En términos del análisis efectuado en el **considerando décimo cuarto**, debe declararse la **invalidez** de los **artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

De acuerdo con la parte final del **considerando décimo séptimo, apartado A**, debe declararse la **invalidez** del **artículo 210, párrafo noveno**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Finalmente, conforme a lo determinado en el **considerando décimo séptimo, apartado C**, de este fallo, debe declararse la **invalidez** de las porciones normativas "**y lagunas**", contenidas en los **párrafos cuarto y sexto del artículo 210**, así como la diversa "**lagunas**", contenida en la **fracción I del artículo 250**, ambos de la multicitada ley local; de manera que tales preceptos, deberán leerse como sigue:



"Artículo 210. ...

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

"...

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

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

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas, lagunas y jardines."

En esos términos, las declaratorias de invalidez decretadas en virtud de este fallo **surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos del presente fallo al Congreso del Estado de Nuevo León** y de acuerdo con lo establecido en el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafo, de la Constitución Federal, **se limitan a la esfera jurídica del Municipio actor.**<sup>80</sup>

Por lo expuesto y fundado, se

### RESUELVE:

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

<sup>80</sup> Véase la tesis jurisprudencial P./J. 9/99, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 281.



SEGUNDO.—Se sobresee respecto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, así como de las referidas "**consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama**", en los términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV, 3, fracciones XXIII, LIV, XCV, XCVI y XCVII, 9, fracción IX, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 11, 42, párrafos primero y quinto, 50, último párrafo, 52, 53, fracción IX, 56, penúltimo párrafo, 57, primer párrafo, 79 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 86 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 88, 111 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 136, fracción III, inciso c), 208, fracciones V y XIV, 210, fracción X, y párrafos octavo y décimo, 214, fracción VI, incisos a) y b), 230, fracción III, 234, 258, fracciones de la V a la IX, 259, 287, fracciones IV y V, 305, párrafo segundo, 309, 328, 368, fracción I, 375, 382, párrafo primero, y 426, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, en atención a los considerandos séptimo, octavo, noveno, décimo segundo, décimo tercero, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo, apartados B y D, décimo octavo y décimo noveno de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 20, párrafo segundo, 79, fracción III, en su porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**"; 86, fracción II, inciso b), 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, 136, fracción III, inciso a), en su porción normativa "**decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable**", 210, párrafos cuarto, sexto, en sendas porciones normativas "**y lagunas**"; y noveno, 250, párrafo segundo, fracción I, en su porción normativa "**lagunas**", 291, fracción I, 304, fracción I, 313, 319, 367, párrafo segundo, en su porción normativa "**mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud de ratificar la medida mediante**



**una suspensión o clausura"**, 370, en su porción normativa "**y judiciales**", 376, párrafo primero, en su porción normativa "**judiciales**", y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, así como transitorio décimo de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, lo cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nuevo León, en términos de los considerandos séptimo, del décimo al décimo cuarto, décimo séptimo, apartados A y C, y vigésimo de esta ejecutoria.

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

**Notifíquese;** haciéndolo 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 resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a la oportunidad (tener como oportunamente impugnada la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete) y a las cuestiones previas y al catálogo de temas que serán analizados en el fondo del asunto.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas con precisiones, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en determinar innecesario el estudio de las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión, atinentes a la litispendencia de la controversia constitucional 18/2017 y la falta de interés legítimo del Municipio actor. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

### **En relación con el punto resolutivo 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 por consideraciones diversas, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales con reserva de criterio, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, al actualizarse la causa de improcedencia por cosa juzgada.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas con precisiones, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer, de oficio, respecto de las referidas "consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama". La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**



Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, denominado "Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV, 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11, 79, salvo su fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", 86, salvo su fracción II, inciso b), 88 y 111, salvo su fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez de los artículos 3, fracción LIV, y 328 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó por la invalidez de los artículos 3, fracción LIV, y 328, párrafo segundo, fracción I. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez de los artículos 10, fracciones XX, XXI y XXVI, y 50, párrafo último, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos octavo, en su apartado A, denominado "La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder", décimo sexto, denominado "La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones", y décimo séptimo, en su apartado D, denominado "La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, 42, párrafos primero y quinto, 56, párrafo penúltimo, y 210, fracción X, 230, fracción III, y 234 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la in-



validez adicional del artículo 56, fracciones IV, párrafos segundo y tercero, y V, inciso c), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, en su apartado B, denominado "La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al gobierno local", consistente en reconocer la validez del artículo 52 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández votó por la invalidez del artículo 52, en sus porciones normativas "proyectos de", "terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento" y "su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y", por la invalidez adicional del artículo 56, fracción VII, párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, en sus porciones normativas "Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron" y "conjuntamente con el dictamen de congruencia", y por la validez adicional de los artículos 10, fracción IV, y 11, fracción I, y anunció votos concurrente y particular. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra, por la invalidez adicional del artículo 56, párrafo penúltimo, y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, en su apartado C, denominado "La previsión de que el Gobierno Local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández por la



invalidez adicional del artículo 3, fracción XXIX, Ríos Farjat, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, en su apartado D, denominado "La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez del artículo 57, párrafo primero, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó por la invalidez de su porción normativa "treinta días hábiles". La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo quinto, denominado "El Congreso del Estado desarrolló deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídica, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional", consistente en reconocer la validez del artículo 136, fracción III, inciso c), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria", consistente en reconocer la validez de los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, inciso b), 258, fracciones de la V a la IX, y 287, fracciones IV y V, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado A, denominado "Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada", consistente en reconocer la validez del artículo 210, párrafo octavo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez de todo el precepto y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del con-



siderando décimo séptimo, en su apartado B, denominado "La previsión relativa al 'área libre complementaria', viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público", consistente en reconocer la validez del artículo 210, párrafo décimo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria", consistente en reconocer la validez del artículo 214, fracción VI, inciso a), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra Ríos Farjat votó por la invalidez del artículo 214, fracción VI, inciso a), párrafo primero.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo tercero, denominado "La reducción de plazos para que el Municipio resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver", consistente en reconocer la validez de los artículos 259, 305, párrafo segundo, y 309 de la



Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en reconocer la validez de los artículos 368, fracción I y 382, párrafo primero, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en reconocer la validez del artículo 375 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de



noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo noveno, denominado "La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana", consistente en reconocer la validez del artículo 426, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

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

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, denominado "Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", 86, fracción II, inciso b), y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, denominado "La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 20, párrafo segundo, y transitorio décimo de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo primero, denominado "La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o Local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal", consistente en declarar la invalidez del artículo 136, fracción III, inciso a), en su porción normativa "decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por razones distintas, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado C, denominado "La previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 210, párrafos cuarto y sexto, en



sendas porciones normativas "y lagunas", y 250, párrafo segundo, fracción I, en su porción normativa "lagunas", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez de todo el precepto, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado A, denominado "Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada", consistente en declarar la invalidez del artículo 210, párrafo noveno, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo cuarto, denominado "La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica", consistente en declarar la invalidez de los artículos 291, fracción I, y 304, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González



Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo cuarto, denominado "La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica", consistente en declarar la invalidez del artículo 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo tercero, denominado "La reducción de plazos para que el Municipio resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver", consistente en declarar la invalidez del artículo 319 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente



Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 367, párrafo segundo, en su porción normativa "mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat votaron por la invalidez de la totalidad del referido párrafo segundo. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 370, en su porción normativa "y judiciales", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión



relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 376, párrafo primero, en su porción normativa "judiciales", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Ríos Farjat votaron por la invalidez total del referido párrafo. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.



### 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, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

### Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 17/2011 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, con número de registro digital: 161383.

Las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 17/2018, 19/2017 y 50/2012 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas, 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas y 19 de octubre de 2018 a las 10:29 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, páginas 826 y 480; y Décima Época, Libro 59, Tomo I, octubre de 2018, página 277, con números de registro digital: 30391, 30368 y 28140, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de octubre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA SU PROMOCIÓN RECAE TANTO EN EL PRESIDENTE MUNICIPAL COMO EN EL SÍNDICO SEGUNDO DEL AYUNTAMIENTO DE GUADALUPE, NUEVO LEÓN (ARTÍCULO 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO FEDERAL TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIADO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIA.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULOS 4o., TERCER PÁRRAFO Y 11, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS Y ATENCIÓN CIUDADANA DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA**



**EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULO 44, FRACCIONES XVII Y XVIII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA [ARTÍCULOS 60, FRACCIÓN I, INCISO C), Y 86 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO PARA ESA ENTIDAD FEDERATIVA].**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU PUBLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. IMPROCEDENCIA DE LA PROMOVIDA CONTRA NORMAS GENERALES QUE FUERON OBJETO DE ANÁLISIS EN LA SENTENCIA DICTADA EN DIVERSO JUICIO DE ESA NATURALEZA PRESENTADO POR EL MISMO MUNICIPIO (IMPUGNACIÓN DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE, ESTADO DE NUEVO LEÓN, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).**

**X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (RESPECTO DE LAS REFERIDAS "CONSECUENCIAS DIRECTAS O INDIRECTAS, MEDIATAS O INMEDIATAS, QUE DE HECHO O POR DERECHO DERIVEN O RESULTEN DE LAS NORMAS Y ACTOS CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA", DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**



**XI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. BASE CONSTITUCIONAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXIX-C, Y 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

**XII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA.**

**XIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA EXIGENCIA DE CONGRUENCIA ENTRE EL ORDENAMIENTO Y PLANEACIÓN DE ÉSTOS Y LA PROTECCIÓN Y CUIDADO AL MEDIO AMBIENTE, CONSTITUYE UN MANDATO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.**

**XIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA FACULTAD CONCURRENTENTE DE LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO DEBE INTERPRETARSE EN EL CONTEXTO NORMATIVO QUE ESTABLECE EL SISTEMA GENERAL DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL (ARTÍCULOS 22 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016 Y 3o. DE LA LEY DE PLANEACIÓN).**

**XV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.**

**XVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO CONTIENE UNA COMPETENCIA EXCLUSIVA Y EXCLUYENTE DE LOS DEMÁS NIVELES DE PLANEACIÓN EN FAVOR DE LOS MUNICIPIOS, PUES LA REALIZADA POR ÉSTOS, DEBE GUARDAR CONGRUENCIA CON LA PLANEACIÓN APROBADA POR LOS OTROS DOS NIVELES DE GOBIERNO.**

**XVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA FACULTAD CONSTITUCIONAL DE DIRIGIR LA POLÍTICA NACIONAL EN**



**ESTA MATERIA Y EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO URBANO SIN DESCONOCER LA NECESARIA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS EN SU ESFERA COMPETENCIAL.**

**XVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS DEFINICIONES DE DENSIFICACIÓN, ZONIFICACIÓN, ZONIFICACIÓN PRIMARIA Y ZONIFICACIÓN SECUNDARIA, ESTABLECIDAS EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULO 3, FRACCIONES XXXIII, XCV, XCVI Y XCVII, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL OBJETO, LOS PRINCIPIOS GENERALES Y LAS NORMAS BÁSICAS QUE ESTABLECE LA LEY LOCAL DE LA MATERIA, NO TRANSGREDEN LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DE LOS MUNICIPIOS [ARTÍCULOS 1, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIONES I, III Y IV, 11, 79, FRACCIÓN III, SALVO EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO", 86, CON LA SALVEDAD DEL INCISO B) DE SU FRACCIÓN II, 88 Y 111, CON EXCEPCIÓN DE LA FRACCIÓN II, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].**

**XX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL AL TENOR DE LA CUAL DEBE LLEVARSE A CABO LA ZONIFICACIÓN SECUNDARIA EN LAS ZONAS QUE NO SE DETERMINEN DE CONSERVACIÓN, CONSTITUYE UN AUTÉNTICO MANDATO QUE DEJA POCO MARGEN AL MUNICIPIO PARA FORMULAR Y ADMINISTRAR DICHA ZONIFICACIÓN, VULNERANDO CON ELLO SU AUTONOMÍA DE DECISIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 86, FRACCIÓN II, INCISO B), 111, FRACCIÓN II, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS,**



**ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].**

**XXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA LIMITACIÓN A LOS MUNICIPIOS A NO ESTABLECER UN NÚMERO MÍNIMO DE ESPACIOS PARA EL RESGUARDO DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES, DESCONOCE LA PARTICIPACIÓN REAL Y EFECTIVA DE AQUÉLLOS EN LA PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO", DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE LA CONCURRENCIA EN LA PLANEACIÓN, ORDENACIÓN Y REGULACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL TERRITORIO ESTATAL, RESULTA INCONSTITUCIONAL AL REFERIRSE A UNA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 1, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FACULTAD DEL EJECUTIVO LOCAL PARA ORDENAR LA PUBLICACIÓN E INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO DEL INSTITUTO REGISTRAL Y CATASTRAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL Y LA ZONIFICACIÓN DE TERRITORIO, NO VULNERA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 9, FRACCIÓN IX, 11, FRACCIÓN I Y 56, PENÚLTIMO PÁRRAFO,**



**DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA VERIFICACIÓN DE CONGRUENCIA DE UN PROYECTO DE PLAN O PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL Y/O ZONIFICACIÓN DE TERRITORIO COMO REQUISITO PREVIO A SU APROBACIÓN, PUBLICACIÓN E INSCRIPCIÓN POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO, NO INVADIR LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN LOCAL QUE FACULTA AL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA PARA VERIFICAR QUE EL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL Y/O ZONIFICACIÓN DE TERRITORIO CUMPLA CON LA LEY DE LA MATERIA Y CON EL PROCEDIMIENTO DE CONSULTA POPULAR RESPECTIVO (ARTÍCULO 53, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS HÁBILES ESTABLECIDO EN LA LEY DE LA MATERIA PARA LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO DESPUÉS DE SU PUBLICACIÓN EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, RESULTA RAZONABLE Y PROPORCIONAL PARA LA DIFUSIÓN PÚBLICA DE DICHOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y SU ADECUADA PUBLICIDAD, MÁXIME QUE EN TODO CASO ADQUIRIRÁ SU EFICACIA, UNA VEZ TRANSCURRIDO DICHO PLAZO**



(ARTÍCULO 57, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

**XXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE DEL ESTADO PARA EXPEDIR NORMAS TÉCNICAS ESTATALES EN MATERIA DE IMPACTO, IMAGEN Y ESTÉTICA URBANAS, ASÍ COMO LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL INMUEBLE, CON EL FIN DE UNIFORMAR Y ESTANDARIZAR LOS PROCEDIMIENTOS Y LAS ACCIONES URBANÍSTICAS EN TODA LA ENTIDAD FEDERATIVA, ASÍ COMO EVALUAR Y VIGILAR SU CUMPLIMIENTO, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN LIV, 10, FRACCIONES XX, XXI Y XXVI, 50, ÚLTIMO PÁRRAFO Y 328 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FACULTAD DEL CONGRESO LOCAL PARA CREAR UN ORGANISMO ENCARGADO DE LA PLANEACIÓN URBANA DE ZONAS METROPOLITANAS O CONURBADAS, NO ES ACORDE AL SISTEMA DE COORDINACIÓN ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, Y CAUSA PERJUICIO A LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES CONFERIDAS A LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO Y GESTIÓN DE ESE TIPO DE ZONAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 20, PÁRRAFO SEGUNDO, Y DÉCIMO TRANSITORIO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**



**XXIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS, PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES.**

**XXX. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.**

**XXXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA LIMITACIÓN A LA POTESTAD MUNICIPAL CONSISTENTE EN QUE AL FORMULAR, APROBAR Y ADMINISTRAR LA ZONIFICACIÓN DE SU TERRITORIO EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO CONSIDERANDO COMO ÁREAS NO URBANIZABLES POR CAUSA DE PRESERVACIÓN ECOLÓGICA SOLAMENTE LAS DECRETADAS POR LA FEDERACIÓN Y EL ESTADO, RESTRINGE LA FACULTAD CONCURRENTENTE MUNICIPAL PARA LA CREACIÓN DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 136, FRACCIÓN III, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DECRETADAS POR LA FEDERACIÓN O EL ESTADO CONFORME LA LEGISLACIÓN APLICABLE" DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].**

**XXXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL CONDICIONAMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE CLAUSURAS O SUSPENSIÓN DE OBRAS A LA EMISIÓN DE UNA RESOLUCIÓN JUDICIAL, TRANSGREDE LA ESFERA MUNICIPAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 367, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", MISMO TÉRMINO QUE TENDRÁ LA AUTORIDAD MUNICIPAL PARA PRESENTAR ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL LA SOLICITUD PARA RATIFICAR LA MEDIDA MEDIANTE UNA SUSPENSIÓN O CLAUSURA"; 370, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y JUDICIALES"; 376, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "JUDICIALES", Y 382, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO**



**TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 31, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS MEDIDAS CAUTELARES DE SEGURIDAD, ASÍ COMO LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS ESTABLECIDAS EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 368, FRACCIÓN I; Y 375 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA REGULAR LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, ASÍ COMO LOS PLAZOS PARA QUE LAS AUTORIDADES LOCALES Y MUNICIPALES DEN RESPUESTA A LAS SOLICITUDES DE PERMISOS, LICENCIAS O AUTORIZACIONES DE LOS PARTICULARES (ARTÍCULOS 259, 305, SEGUNDO PÁRRAFO Y 309 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FIJACIÓN DE PLAZOS AL MUNICIPIO PARA REVISAR Y DICTAMINAR LAS SOLICITUDES DEL PROYECTO EJECUTIVO ARQUITECTÓNICO O LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN, ASÍ COMO LA OBLIGACIÓN DE AUTORIZAR EL PROYECTO O LICENCIA RESPECTIVA, PREVIO PAGO DEL DERECHO CORRESPONDIENTE, SI EL DICTAMEN ASÍ LO RECOMIENDA, CONVIERTE A LA AUTORIDAD MUNICIPAL EN UNA MERA EJECUTORA DE LO ESTABLECIDO POR EL LEGISLADOR, VULNERANDO SU COMPETENCIA CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 319 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS,**



**ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA VIGENCIA DE LAS AUTORIZACIONES EN FRACCIONAMIENTOS QUE SE DESARROLLEN EN UNA ETAPA, EN TANTO LOS NUEVOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO, ATLAS DE RIESGO Y DEMÁS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES NO LAS CONTRAVENGAN, GENERA INCERTIDUMBRE EN LAS FACULTADES DEL MUNICIPIO EN MATERIA DE ZONIFICACIÓN, PLANEACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DEL USO DEL SUELO RECONOCIDAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y, POR ENDE, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DE ARTÍCULO 291, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA VIGENCIA DE LAS AUTORIZACIONES EN CONJUNTOS URBANOS QUE SE DESARROLLEN EN UNA ETAPA, EN TANTO LOS NUEVOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO, ATLAS DE RIESGO Y DEMÁS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES NO LAS CONTRAVENGAN, GENERA INCERTIDUMBRE EN LAS FACULTADES MUNICIPALES EN MATERIA DE ZONIFICACIÓN, PLANEACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DEL USO DEL SUELO RECONOCIDAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y, POR ENDE, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 304, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA AUSENCIA DE VENCIMIENTO DE LAS FACTIBILIDADES DEL USO DEL**



**SUELO, DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES DE DISEÑO ARQUITECTÓNICO Y EL PROYECTO ARQUITECTÓNICO O LICENCIA DE USO DE SUELO, GENERA INCERTIDUMBRE SOBRE CUÁNDO DICHS INSTRUMENTOS DEJAN DE TENER VIGENCIA, LO QUE AFECTA EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES MUNICIPALES EN MATERIA DE ZONIFICACIÓN, PLANEACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DEL USO DEL SUELO RECONOCIDAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 313, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL TÉRMINO DE LA VIGENCIA DE DIVERSOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS, CON MOTIVO DE UNA NUEVA LEGISLACIÓN O REFORMA QUE MODIFIQUE LAS NORMAS TÉCNICAS AUTORIZADAS, AL PERMITIR QUE SE DEJEN SIN EFECTOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE EL ENTE MUNICIPAL REALIZÓ LEGALMENTE, LE IMPIDE CONTAR CON CERTEZA EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES, LO QUE AFECTA SU AUTONOMÍA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 313, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XL. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA OMISSION DE LA LEGISLATURA LOCAL DE PRECISAR EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA CIERTOS SUPUESTOS RELACIONADOS CON LA RESILIENCIA URBANA EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS, NO AFECTA LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL [ARTÍCULO 136, FRACCIÓN III, INCISO C), DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].**

**XLI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. NO EXISTE OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL PARA QUE EL GOBIERNO LOCAL**



**ESTABLEZCA UNA PARTIDA QUE FINANCIE PROYECTOS DE ALCANCE METROPOLITANO, PUES EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA ES NECESARIO QUE EXISTA UN ACUERDO DE COORDINACIÓN CELEBRADO ENTRE LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO, ASÍ COMO DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (ARTÍCULO 42, PÁRRAFOS PRIMERO Y QUINTO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS PREVISIONES ESTABLECIDAS POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA CUMPLIR ACCIONES DE DENSIFICACIÓN TENDIENTES A GARANTIZAR DOTACIONES SUFICIENTES DE ESPACIOS PÚBLICOS, ASÍ COMO PARA SER DESTINADAS A ÁREAS VERDES Y EQUIPAMIENTOS, CUMPLEN CON LAS FORMALIDADES PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA Y, POR ENDE, NO TRANSGREDEN EL ÁMBITO COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULO 210, PÁRRAFO OCTAVO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL AL TENOR DE LA CUAL AL LLEVARSE A CABO LAS DENSIFICACIONES EN FRACCIONAMIENTOS PREVIAMENTE AUTORIZADOS, CUANDO SE REALICEN CAMBIOS DE USO DE SUELO DIFERENTE AL HABITACIONAL, NO SERÁ EXIGIBLE EL ÁREA DE CESIÓN, CONTRA VIENE EL OBJETIVO RELATIVO A LA CREACIÓN, RECUPERACIÓN, MANTENIMIENTO Y DEFENSA DEL ESPACIO PÚBLICO EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, ASÍ COMO EL MANDATO CONSISTENTE EN QUE LAS LEYES LOCALES DEBEN GARANTIZAR QUE SE EFECTÚEN LAS CESIONES CORRESPONDIENTES DE ESPACIOS PÚBLICOS EN PROPORCIÓN ADECUADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 210, PÁRRAFO NOVENO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y**



**DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL RELATIVA A QUE EL "ÁREA LIBRE COMPLEMENTARIA" NO ENTRA EN LAS CESIONES DE ÁREAS MUNICIPALES NUEVAS O ADICIONALES, SINO ÚNICAMENTE CON MOTIVO DE DENSIFICACIONES UBICADAS DENTRO DE FRACCIONAMIENTOS PREVIAMENTE AUTORIZADOS QUE IMPLIQUEN NUEVAS CONSTRUCCIONES, NO TRANSGREDE LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULO 210, PÁRRAFO DÉCIMO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL RELATIVA A QUE LAS ÁREAS VERDES QUE CONTEMPLAN UN ÁREA DE CESIÓN MUNICIPAL PUEDEN SER DESTINADAS COMO "LAGUNAS", CONTRAVIENE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, PUES ELLO IMPLICA QUE UNA PARTE DE LA CESIÓN O DONACIÓN A FAVOR DEL MUNICIPIO SE DESTINE A UN ÁREA RESIDUAL, UNA ZONA INUNDABLE O CON CONDICIONES TOPOGRÁFICAS COMPLICADAS EN RELACIÓN CON EL PROMEDIO DEL FRACCIONAMIENTO CONJUNTO URBANO Y, POR ENDE, VULNERA EL PRINCIPIO DE PROTECCIÓN Y PROGRESIVIDAD DEL ESPACIO, ASÍ COMO LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (INVALIDEZ DE LAS PORCIONES NORMATIVAS "Y LAGUNAS", CONTENIDAS EN LOS PÁRRAFOS CUARTO Y SEXTO DEL ARTÍCULO 210, ASÍ COMO LA DIVERSA ", LAGUNAS", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN 1 DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 250, AMBOS DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**



**XLVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA OBLIGACIÓN DE QUIENES LLEVEN A CABO ACCIONES DE CRECIMIENTO URBANO, CONSISTENTE EN CEDER ÁREAS MUNICIPALES PARA LA CONSTITUCIÓN DE PARQUES, PLAZAS Y JARDINES, EN PARCELACIONES O SUBDIVISIONES EN PREDIOS HABITACIONALES QUE NO FORMAN PARTE DEL FRACCIONAMIENTO AUTORIZADO, CORRESPONDE A QUIEN SOLICITE LA AUTORIZACIÓN DE LA SUBDIVISIÓN O PARCELACIÓN DE UN PREDIO RESPECTIVO, POR LO QUE NO GENERA INCERTIDUMBRE NI VULNERA LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 210, FRACCIÓN X, 230, FRACCIÓN III Y 234 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN LOCAL AL TENOR DE LA CUAL EL COSTO FINANCIERO DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES DE ALUMBRADO PÚBLICO Y RECOLECCIÓN DE BASURA, TRATÁNDOSE DE FRACCIONAMIENTOS HABITACIONALES DE URBANIZACIÓN INMEDIATA, PASARÁ AL MUNICIPIO SEIS MESES DESPUÉS DE LA INSCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE VENTAS EN EL INSTITUTO REGISTRAL Y CATASTRAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, NO VULNERA LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL [ARTÍCULOS 208 FRACCIONES V Y XIV; 214, FRACCIÓN VI, INCISOS A) Y B); 258, FRACCIONES V, VI, VII, VIII Y IX; Y 287, FRACCIONES IV Y V, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].**

**XLVIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SON INATENDIBLES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR LOS QUE SE RECLAMAN VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES DE MANERA DESVINCULADA A UN PROBLEMA DE INVASIÓN DE ESFERAS COMPETENCIALES (ARTÍCULO 426, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO**



**TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLIX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ CON EFECTOS ÚNICAMENTE ENTRE LAS PARTES A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, AL PROMOVERSE POR EL MUNICIPIO DE GUADALUPE EN CONTRA DE LA LEGISLACIÓN LOCAL EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 1, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN II, 20, PÁRRAFO SEGUNDO, 79, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO"; 86, FRACCIÓN II, INCISO B), 111, FRACCIÓN II, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 3, 136, FRACCIÓN III, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DECRETADAS POR LA FEDERACIÓN O EL ESTADO CONFORME LA LEGISLACIÓN APLICABLE", 210, PÁRRAFOS CUARTO, SEXTO, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "Y LAGUNAS"; Y NOVENO, 250, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LAGUNAS", 291, FRACCIÓN I, 304, FRACCIÓN I, 313, 319, 367, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "MISMO TÉRMINO QUE TENDRÁ LA AUTORIDAD MUNICIPAL PARA PRESENTAR ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL LA SOLICITUD PARA RATIFICAR LA MEDIDA MEDIANTE UNA SUSPENSIÓN O CLAUSURA", 370, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y JUDICIALES", 376, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "JUDICIALES", Y 382, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO, ASÍ COMO TRANSITORIO DÉCIMO DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE 2017).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 12/2018. MUNICIPIO DE GUADALUPE, ESTADO DE NUEVO LEÓN. 11 DE FEBRERO DE 2021. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JOSÉ JUAN TORRES TLAHUIZO.



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

**VISTOS; Y,  
RESULTANDO:**

**PRIMERO.—Presentación de la demanda, poderes demandados y actos impugnados.** Por escrito recibido el veintidós de enero de dos mil dieciocho,<sup>1</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Francisco Reynado Cienfuegos Martínez y José Torres Durón, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndico segundo, ambos del **Municipio de Guadalupe, Estado de Nuevo León**, promovieron controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo Federal, las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, estos últimos de la citada entidad federativa, en la que impugnan:

"Normas, actos u omisiones cuya invalidez se reclama. Se constituyen por los actos impugnados desde la demanda de controversia constitucional 19/2017, ahora con motivo de su primer acto de aplicación, consistentes en:

"1. La iniciativa, discusión, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante la LGAHOTDU), expedida por el Congreso de la Unión, con motivo del primer acto de aplicación en perjuicio del Municipio que representamos, a través del Decreto Legislativo 312 (Trescientos Doce), expedido por el Congreso del Estado de Nuevo León, que contiene la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LAHOTDUNL), publicada en el Periódico Oficial del Estado el 27 (veintisiete) de noviembre del año 2017 (dos mil diecisiete).

"2. La omisión por parte del Poder Ejecutivo Federal de formular al Congreso General las observaciones (veto) a que se refiere el apartado 'A' del artículo 72

<sup>1</sup> Fojas 1 a 128 del expediente principal.



de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la referida ley impugnada;

"Asimismo, acudimos ante este Alto Tribunal a impugnar los siguientes actos y normas, con motivo de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León:

"3. La discusión, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LAHOTDUNL), contenida en el Decreto Legislativo 312 (Trescientos Doce) del Congreso del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 27 (veintisiete) de noviembre de 2017 (dos mil diecisiete).

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

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

**TERCERO.—Conceptos de invalidez.** La parte actora formuló los conceptos de invalidez que estimó pertinentes, los cuales se sintetizan como sigue:

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

- **Primero. Falta de competencia del Congreso de la Unión para ampliar el objeto de la ley general impugnada y regular de manera sustantiva lo relativo al ordenamiento territorial, uso del suelo y planificación urbana, en**



violación a los artículos 73, fracción XXIX-C, en relación con los diversos 40, 41, párrafo primero, 115, fracción V, incisos a), d), f) y h), y último párrafo, 124 y 133, todos de la Constitución Federal.

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

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

Por otra parte, la ley general impugnada **ordena que la zonificación secundaria que se previera en los Planes o Programas de Desarrollo Urbano Municipal**, debía obedecer a los siguientes **criterios**: **1)** Que sólo en las zonas de conservación se puede **regular la mezcla de usos de suelo** y sus actividades; **2)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, **se deben permitir y considerar compatibles los usos residenciales, comerciales y centros de trabajo, quedando prohibido establecer una separación entre los mismos**, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud e integridad de las personas, o rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y, **3)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, se deberá **permitir la densificación en las edificaciones**, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; caso en el cual los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El Congreso



Federal llega al extremo de establecer que las **políticas y programas de movilidad deberán promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**

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

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

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

Al respecto, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia, al resolver el amparo en revisión 120/2002, precisó que las leyes generales se encuentran por debajo de la Constitución Federal y los tratados internacionales, por lo cual debe tenerse



en cuenta que así como los Estados y Municipios deben sujetar el ejercicio de sus funciones a los mandatos de la Carta Magna, también el Congreso de la Unión, por lo que al expedir leyes generales, siempre debe respetar los principios o mandatos de optimización de ese Pacto Fundamental.

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

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

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

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



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

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

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

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



**cada una de las competencias constitucionales** a que se refiere el propio artículo 115, fracción V, del Magno Ordenamiento.

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

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

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

El Congreso Federal no se limita al cumplimiento estricto de una función delegada por el Poder Constituyente, ni satisface los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica, para justificar la invasión de la competencia



municipal en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano, en lo que concierne a su régimen interior y jurisdicción territorial.

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

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

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

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



particulares, preferencias y características políticas, sociales, históricas, económicas, biogeográficas, poblaciones y urbanísticas de cada Estado y Municipio.

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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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



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

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

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

**Tal eliminación obedece a la intención de que no exista más una separación o mezcla adecuada entre usos de suelo predominantes, compatibles, condicionados y prohibidos**, no obstante que la existencia de estas categorías



normativas no impide la mezcla de usos de suelo, ni son contrarias a los principios de derecho a la propiedad urbana, coherencia y racionalidad, productividad y eficiencia o accesibilidad universal y movilidad, que introduce la ley general impugnada.

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

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

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

Asimismo, es claro que tanto en la Cámara de Diputados, como en la de Senadores, **se discutieron y aprobaron en las sesiones de doce y trece de octubre de dos mil dieciséis, los respectivos dictámenes** con el proyecto de la ley general impugnada, **sin haberse remitido a todos los diputados y senadores tales dictámenes para su conocimiento y estudio, sin haberse publicado**



**tales dictámenes con la anticipación debida** en las gacetas parlamentarias correspondientes, **y sin encontrarse listados en el orden del día de cada una de dichas sesiones públicas la lectura ni la discusión de los mismos.**

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

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

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

Ahora, **la moción suspensiva señalada fue desechada por votación económica de la mayoría de los diputados presentes;** sin embargo, **no se brindaron razones para justificar esa decisión,** no obstante que esa moción suspensiva



se encontraba relacionada con el trámite del asunto (proyecto de la ley impugnada), que no se encontraba listado en el orden del día de esa sesión pública ni para su lectura ni discusión, y respecto del cual **no se alegó ni se justificó que fuera un caso de urgente u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los presentes**, en términos de lo previsto en los artículos 59 y 60 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

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

El Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que si con motivo de la distribución de funciones establecida por el Constituyente Local se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de uno de los Pode-



res de la entidad federativa, tal situación transgrede el principio de división de poderes.

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

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

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

Además, con tal previsión se **transgrede lo previsto en el artículo 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, que establece que la etapa**



**de verificación de congruencia es posterior a la aprobación del plan o desarrollo urbano municipal por parte de los Ayuntamientos.**

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

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

Conforme a la **jurisprudencia P./J. 17/2011**, de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA.", el requisito concerniente a la obtención del dictamen de congruencia por parte de los Municipios como condición previa para estar en aptitud de ordenar la publicación e inscripción de un plan o programa de desarrollo urbano municipal que hubieren aprobado, se inscribe en el contexto del **Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Nacional** y, en particular, en el **Sistema Estatal de Planeación Urbana**; por tanto, **el dictamen de congruencia debe circunscribirse a la verificación de la congruencia de los aspectos técnicos de las políticas públicas concernientes al ámbito de la planeación urbana**, en la medida en que se relacionen con los niveles superiores del sistema estatal de planeación urbana, pero **únicamente bajo criterios de congruencia, coordinación y ajuste, no de validez.**



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

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

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

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

Máxime que el **artículo 78 de la Constitución de Nuevo León**, dispone que toda ley obliga desde el día de su publicación, sino es que la misma ley dispone otra cosa; en tanto que los diversos **3 y 4 del Código Civil Local**, señalan que las leyes, reglamentos, circulares o cualquiera otras disposiciones de



observancia general, obligan y surten efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial, sin perjuicio de que si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior. Inclusive, el **artículo 222, párrafo tercero, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León**, dispone que para que surtan efectos jurídicos los reglamentos y acuerdos de observancia general, aprobados por los Ayuntamientos, basta el simple hecho de que aparezcan publicados en el Periódico Oficial del Estado, y que si el documento publicado indica la fecha a partir de la cual debe entrar en vigor, los efectos jurídicos surten desde la fecha indicada.

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

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

Tales normas **generan una distorsión en el sistema de competencias constitucional, así como la concentración o consolidación del poder en el Ejecutivo Local**, porque asigna a sus dependencias administrativas funciones normativas y administrativas no previstas en el orden constitucional ni en la ley general de la materia; no obstante que se relacionan íntimamente con la competencia municipal que reconocen las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso



a), y último párrafo del artículo 115 constitucional, lo que **produce una intromisión, dependencia o subordinación municipal hacia ese poder.**

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

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

Ni en la Constitución Federal ni en la Local de Nuevo León, ni en la ley general de la materia, se contempla en forma expresa la facultad de las Legislaturas Locales para crear organismos descentralizados que desarrollen la función pública de planeación urbana o de gestión de las demás funciones o servicios públicos municipales.

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

A su vez, el diverso 158 del mismo ordenamiento, señala que el Municipio **podrá celebrar convenios de coordinación o colaboración administrativa** con



otros o varios Municipios, con los Gobiernos Estatal y Federal, para la constitución y el funcionamiento de Concejos Intermunicipales de Colaboración para la Planeación y Ejecución de Programas y Acciones de Interés Mutuo; para la adquisición en común de materiales, equipo e instalaciones para los servicios municipales, la adquisición de bienes y servicios por medio de convenios marco o compras consolidadas que le representen mejores condiciones de compra; la contratación en común de servicios de información, servicios de mantenimiento o de asesoría especializada; la ejecución y el mantenimiento de obra pública; y las demás que consideren convenientes, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales respectivas.

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

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



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

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

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

El Congreso Local, con la ampliación del objeto de la ley, llega al **extremo de establecer que las políticas y programas de movilidad deberán promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**

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



**El Poder Legislativo Local no debió guiarse enteramente por la ley general de la materia**, porque su conducta debe siempre respetar los principios fundamentales o mandatos de optimización del Pacto Fundamental.

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

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

El Congreso Estatal no se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer que las políticas y programas de movilidad deberán promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Lo anterior, porque en el esquema del proceso técnico-administrativo existen diversas variables físicas, medioambientales y socioeconómicas que los urbanistas y otros especialistas requieren tomar en cuenta para sugerir las políticas públicas más adecuadas en un contexto particular específico, que por lo



mismo no pueden aplicarse de forma generalizada para todos los Municipios o centros de población.

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

**La ley local impugnada impone un único modelo de desarrollo urbano, donde, en consonancia con las posturas y el discurso que a lo largo de los años han manifestado los desarrolladores inmobiliarios, se produce la desregulación del sector inmobiliario, para maximizar las utilidades o beneficios económicos de las inversiones que se realizan en este sector de la economía, en perjuicio del orden público y el interés social.**

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

Contrario a lo que se supuso en la exposición de motivos de la iniciativa de la ley local impugnada, **las políticas de flexibilizar la mezcla de usos de suelo y la densificación de centros de población no son nuevas** ni constituyen por



sí mismas la solución a todos los problemas y desafíos en la planeación y regulación del desarrollo urbano; tampoco eran incompatibles con las prescripciones de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

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

• **Décimo cuarto. La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana.** El Congreso de Nuevo León al expedir la ley local impugnada, viola el artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT).

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

El artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada, establece que las materias comprendidas en la participación ciudadana son aquellas que se relacionan



con la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, que son formas de contraloría. En cambio, **la ley abrogada establecía que la participación ciudadana comprendía la vigilancia social como una forma de coadyuvancia directa y no sólo como mecanismo de contraloría social.**

Así, **se reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana**, por lo que ahora los ciudadanos no pueden hacer, ni exigir, a las autoridades locales propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, **en comparación con los derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local.**

• **Décimo quinto. La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal.** El artículo 136, fracción III, inciso a), de la ley local impugnada, **restringe la facultad de los Municipios para determinar**, a través de la zonificación primaria del territorio municipal, como áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, al condicionar su constitución y delimitación a la **previa existencia de un decreto del Gobierno Federal o Local**, lo que vulnera la fracción V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con lo previsto en los diversos 8, fracciones V, VIII y XV, 10, 46, párrafo cuarto y 77 Bis, fracción IV, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

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



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

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

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

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



o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Acorde con los artículos 10, fracciones XII y XXI, 57 y 76 de la ley general de la materia, se advierte que es **responsabilidad de la Legislatura Local establecer en favor de las haciendas municipales, sin exención alguna** (salvo las autorizadas constitucionalmente), **las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su división, fraccionamiento y consolidación**, y para el financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la "**consolidación**" y el crecimiento urbano; además de prever las especificaciones **que garanticen que se efectúen las donaciones y "cesiones" correspondientes a las vías públicas locales, "equipamientos" y "espacios públicos" que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población**; así como establecer disposiciones tendentes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, **garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del "polígono sujeto a densificación"**.

Así, **los preceptos impugnados contravienen la ley general**, cuando prevén que: **1)** los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; **2)** las acciones que impliquen la densificación de los centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras; **3)** las leyes locales deben establecer disposiciones tendentes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación; **4)** el principio de protección y progresividad del espacio público implica, entre otras cosas, fomentar la creación de espacios públicos, los cuales podrán ampliarse o mejorarse, nunca verse disminuidos; **5)** que los planes o Programas Municipales de Desarrollo, de Conurbaciones y de Zonas Metropolitanas, definirán la



dotación de espacio público en cantidades no menores a lo establecido por las normas oficiales mexicanas aplicables, y que se deben privilegiar la dotación y preservación del espacio público para, entre otras cosas, el deporte, los parques y las plazas, de manera que cada colonia, barrio y localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las normas mencionadas; **6)** los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano deben incluir los aspectos relacionados con la creación del espacio público y las alternativas para su expansión; y, **7)** los Municipios deben vigilar y promover que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

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

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

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



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

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

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

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

**6. No se permite que los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano puedan incluir los aspectos relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales**;

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

• **Décimo octavo. La previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal.** Los artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada, establecen que las áreas de cesión municipal podrán diseñarse como plazas,



jardines "y lagunas", con la única restricción que por lo menos el 30 % deberán ser jardines; lo cual permitiría que el 70 % de área de cesión municipal pudiera darse bajo el diseño de una "laguna"; lo cual viola los artículos 115, fracciones III, inciso g), IV, inciso a), y párrafo segundo, y V, último párrafo y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 4, fracción VII y 76, párrafo segundo, de la ley general de la materia, que establecen como requisitos del espacio público (área de cesión municipal) su "habitabilidad" y que no sean residuales ni estén ubicados en "zonas inundables" o de riesgos.

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

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

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

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



• **Vigésimo.** La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local. Los artículos 367, párrafo segundo, 368, 370, 375, 376, y 382, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, de la ley local impugnada, establecen como condición para que los Municipios puedan ejecutar **clausuras y suspensiones de obras** que incumplan con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, **de una autorización judicial previa**, lo que vulnera la autonomía municipal.

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

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

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



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

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

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

• **Vigésimo segundo.** La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver. Los artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la ley local impugnada, reducen prácticamente todos los plazos previstos en lo que se refiere al ejercicio del Ayuntamiento de sus potestades respecto a la **determinación y regulación de los plazos previstos para que las autoridades resuelvan las**



**solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones en el ámbito de sus competencias**, lo cual violan la autonomía municipal, la división de poderes y la supremacía constitucional, pues ello desconoce la competencia constitucional de los Municipios para regular las materias y procedimientos administrativos que le corresponden, pues no se consideran las capacidades institucionales ni la complejidad de revisar cada solicitud, para efectos de determinar los tiempos de revisión de papelería, trámite, autorización y expedición de licencias.

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

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

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



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

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

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

**• Vigésimo cuarto. El Congreso del Estado desarrolló deficientemente su función legislativa en lo que se refiere a la regulación de aspectos relacionados con la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídicas, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional.** Aunque la ley local impugnada tomó una parte de la estructura y contenido de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, **dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de dicha ley**, que entre otras cosas establecía que los Municipios debían prever en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, **que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano cumplieran con las siguientes características:** a) Que no tuvieran pendientes mayores al 45 %; b) Que el suelo no tuviera fallas o fracturas geológicas; c) Que no fuera susceptible de derrumbes o deslizamientos; d) Que no sea colapsable, dispersivo, granular suelto o corrosivo; e) Que no sea expansivo; f) Que no sea inundable o



pantanosos; g) Que no se encuentre dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes; h) Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos; e, i) Que no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos, entre otras.

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

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

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



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

El Congreso Local soslaya que **la previsión de una partida presupuestal en el Presupuesto de Egresos del Estado para financiar los proyectos de alcance metropolitano** previstos en el Plan o Programa Metropolitano de Desarrollo Urbano, **es una necesidad y obligación jurídica**, es decir, **una responsabilidad que deriva de un imperativo legal y constitucional, no una prerrogativa de ejercicio potestativo.**

En el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, se establece como imperativo el dictado de "**medidas necesarias**" para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, "**a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población**", entre otras.

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



les de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, **planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.**

El artículo 33 de la ley general de la materia señala que las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y **se coordinarán con las autoridades federales y estatales**, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos de esa ley, y que los gobiernos locales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

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

Por su parte, el artículo 3 de la Ley de Gobierno Municipal Local, establece que las relaciones entre los Poderes del Estado y los Municipios, deberán estar regidas por los principios de solidaridad, subsidiariedad, así como la **coordinación, colaboración y respeto a la autonomía de los Municipios.**

Por tanto, **si el Congreso del Estado no prescribió como obligación del Poder Ejecutivo el prever una partida presupuestal** para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el Plan o Programa Metropolitano de Desarrollo Urbano, **desarrolló deficientemente la función legislativa que le concede el orden constitucional.**



El Congreso Local ignoró el criterio de ese Alto Tribunal en el sentido de que los alcances de las atribuciones constitucionales de los poderes u órganos constituidos, deben interpretarse de manera que pueda garantizarse que cada nivel de gobierno esté en aptitud de llevar a cabo y agotar en sus términos, todas aquellas facultades que el sistema federal le otorga.

**CUARTO.—Radicación, turno y admisión.** Mediante proveído de presidencia de veintidós de enero de dos mil dieciocho, se ordenó formar y registrar esta controversia constitucional bajo el número **12/2018** y se designó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos como instructora en el procedimiento.<sup>2</sup>

Por auto de veintinueve de enero de dos mil dieciocho, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; ordenó emplazar como autoridades demandadas al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León; y dar vista al procurador general de la República.<sup>3</sup>

**QUINTO.—Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.** El veintiuno de marzo de dos mil dieciocho, el subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, en representación del Gobernador Constitucional del Estado, dio contestación a la demanda,<sup>4</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del cinco de abril de dos mil dieciocho.

**SEXTO.—Contestación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda,<sup>5</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del cinco de abril de dos mil dieciocho.

<sup>2</sup> Fojas 131 a 132 del expediente principal.

<sup>3</sup> Fojas 133 a 135 del expediente principal.

<sup>4</sup> Fojas 281 a 284 del expediente principal.

<sup>5</sup> Fojas 520 a 609 del expediente principal.

**SÉPTIMO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo Federal.**

El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dio contestación a la demanda de mérito,<sup>6</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del cinco de abril de dos mil dieciocho.

**OCTAVO.—Contestación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.**

El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda de cuenta,<sup>7</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del cinco de abril de dos mil dieciocho.

**NOVENO.—Contestación del Congreso del Estado de Nuevo León.**

El cuatro de abril de dos mil dieciocho, la presidenta del Congreso del Estado, dio contestación a la demanda de cuenta,<sup>8</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del cinco de abril de dos mil dieciocho.<sup>9</sup>

**DÉCIMO.—Opinión del procurador general de la República.**

Este funcionario emitió su opinión el sentido de que debe sobreseer por una parte, y por otra, declarar la validez de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.<sup>10</sup>

**DÉCIMO PRIMERO.—Audiencia.**

Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintisiete de agosto de dos mil dieciocho, se llevó a cabo 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, en la que, en términos del diverso 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> Fojas 613 a 705 del expediente principal.

<sup>7</sup> Fojas 721 a 774 del expediente principal.

<sup>8</sup> Fojas 779 a 826 del expediente principal.

<sup>9</sup> Fojas 846 a 847 del expediente principal.

<sup>10</sup> Fojas 974 a 1058 del expediente principal.

<sup>11</sup> Fojas 1063 a 1065 del expediente principal.



DÉCIMO SEGUNDO.—**Retorno.** Por auto de catorce de marzo de dos mil diecinueve dictado por el presidente de este Alto Tribunal, se retornó el presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, al sustituir a la Ministra en retiro Margarita Beatriz Luna Ramos.<sup>12</sup>

### CONSIDERANDO:

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, incisos b) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>13</sup> 10, fracción I<sup>14</sup> y 11, fracción V,<sup>15</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea una controversia constitucional entre un Municipio, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales y de la entidad federativa respectiva, en la que se impugna la constitucionalidad 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; y de la Ley de

<sup>12</sup> Foja 1070 del expediente principal.

<sup>13</sup> **Ley reglamentaria de la materia**

"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"**I.** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"**b)** La Federación y un Municipio; ...

"**i)** Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

<sup>14</sup> "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"**I.** De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>15</sup> "**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"**V.** Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."



Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

SEGUNDO.—**Legitimación activa.** Enseguida se aborda el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional.

En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>16</sup> prevé que este Tribunal Constitucional es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos.

Por su parte, de acuerdo con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales,<sup>17</sup> **el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo** y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, suscriben la demanda de controversia constitucional, Reynaldo Cienfuegos Martínez y José Torres Durón, en su carácter de presidente municipal y síndico segundo, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio actor, lo que acreditan mediante copias certificadas de sus constancias de mayoría expedidas por la Comisión Municipal Electoral respectiva, el once de junio de dos mil

<sup>16</sup> **Constitución Federal**

"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

<sup>17</sup> **Ley reglamentaria de la materia**

"**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."



quince, mediante las cuales se acredita que obtuvieron la mayoría de votos para la renovación del Ayuntamiento, de manera que fueron electos popularmente para ejercer los cargos con los que se ostentan y a través de los cuales promueven en nombre del ente municipal actor promovente de esta controversia constitucional.<sup>18</sup>

Ahora, conforme al artículo 34, fracción I, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León,<sup>19</sup> la representación del Ayuntamiento será ejercida de manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico o síndico segundo según corresponda; por tanto, en el caso, **quienes suscriben la demanda de esta controversia cuentan con legitimación activa para promoverla.**

Es aplicable la **jurisprudencia P./J. 44/97**, emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA. LA TIENEN EL PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN)." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de mil novecientos noventa y siete, página 418, registro digital: 198444)

TERCERO.—**Legitimación pasiva.** Ahora se procede al análisis de la legitimación de las autoridades demandadas, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de este medio de impugnación.

El artículo 105, fracción I, inciso i),<sup>20</sup> de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que

<sup>18</sup> Fojas 129 a 130 del expediente principal.

<sup>19</sup> **Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León**

"**Artículo 34.** Para el ejercicio de la personalidad jurídica del Municipio, se atenderá a los siguientes supuestos:

"**I. Representación del Ayuntamiento: Será ejercida de manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico o síndico segundo según corresponda;** y podrá delegarse esta representación en favor de cualquier integrante del Ayuntamiento, en cuyo caso, se requiere acuerdo del propio Ayuntamiento."

<sup>20</sup> **Constitución Federal**

"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



señale la ley reglamentaria, de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Por su parte, los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero,<sup>21</sup> de la mencionada ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En este asunto son autoridades demandadas los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales y locales a quienes se les atribuye la expedición, promulgación y publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

Por el **Poder Ejecutivo Federal** compareció Misha Leonel Granados Fernández, en su carácter de consejero jurídico de dicho poder, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nueve de junio de dos mil diecisiete;<sup>22</sup> aunado a ello, cabe señalar que el nueve de enero de dos mil uno fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "**Acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados**

---

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

<sup>21</sup> **Ley reglamentaria de la materia**

"**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

<sup>22</sup> Foja 274 del expediente principal.



**Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan",<sup>23</sup>** dentro de los que se incluyen las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal; por tanto, resulta claro que **dicha autoridad cuenta con legitimación pasiva en este asunto.**

Respecto a la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión** compareció Edgar Romo García, quien se ostenta como presidente de su mesa directiva, lo que acredita mediante copia certificada del Diario de Debates de dicho órgano legislativo, de primero de febrero de dos mil dieciocho, relativo a la toma de protesta de ese funcionario para ocupar dicho cargo;<sup>24</sup> además, ejerce su representación legal en términos del artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>25</sup> por tanto, **cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio constitucional en representación de la Cámara de Diputados.**

Por la **Cámara de Senadores del Congreso de la Unión**, compareció Ernesto Javier Cordero Arroyo, con el carácter de presidente de su mesa directiva, lo que acredita con la copia certificada del acta de la junta previa de dicho órgano legislativo, de treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, de la cual se desprende su designación para el cargo que ostenta;<sup>26</sup> y de conformidad con el

<sup>23</sup> "ACUERDO

"ÚNICO. El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>24</sup> Fojas 610 y 611 del expediente principal.

<sup>25</sup> **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**  
**"Artículo 23.**

"1. **Son atribuciones del presidente de la mesa directiva** las siguientes: ...

"I) **Tener la representación legal de la Cámara** y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."

<sup>26</sup> Fojas 775 a 778 del expediente principal.



artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>27</sup> ejerce su representación legal; por tanto, cuenta **con legitimación procesal para comparecer en este asunto, en representación de la Cámara de Senadores.**

Ahora bien, el **Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León**, compareció por conducto de Homero Antonio Cantú Ochoa, en su carácter de subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de gobierno local y en representación del gobernador de la entidad federativa, lo cual acredita con la copia certificada del oficio 17-A/2015<sup>28</sup> de seis de octubre de dos mil quince, en el que se contiene su designación; y atento a lo dispuesto en el artículo 44, fracciones XVII y XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado,<sup>29</sup> cuenta con facultades para representar tanto al secretario general como al titular del Ejecutivo, ante esta instancia constitucional; por tanto, **cuenta con legitimación pasiva para intervenir en esta controversia.**

<sup>27</sup> Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

**"Artículo 67**

**"1. El presidente de la mesa directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores.** En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones: ..."

<sup>28</sup> Foja 285 del expediente principal.

<sup>29</sup> Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León

**"Artículo 44. Corresponden al súltima subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana,** las siguientes atribuciones: ...

**"XVII. Representar jurídicamente al secretario** y, sin perjuicio de los establecido en la fracción XXXIX del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y en parte inicial del artículo 10 de este reglamento, **al titular del Poder Ejecutivo, en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial,** administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en asuntos de carácter extrajudicial.

**"XVIII. Efectuar las acciones pertinentes para que,** en términos de la fracción XXXIX, del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y de la parte inicial del artículo 10 de este reglamento, **el secretario represente jurídicamente al titular del Poder Ejecutivo, en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial,** administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico; en asuntos de carácter extrajudicial, **así como en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,** y en los medios de control de la constitucionalidad local; sin perjuicio de la posibilidad de aplicar, en su caso, lo dispuesto en la fracción inmediata anterior. **La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."**



Finalmente, por lo que respecta al **Poder Legislativo del Estado de Nuevo León**, compareció Karina Marlen Barrón Perales, quien se ostentó como presidenta de su Diputación Permanente, lo que se acredita mediante copia certificada del Decreto 1004 de siete de febrero de dos mil dieciocho,<sup>30</sup> en el cual consta su designación para dicho cargo; y además, ejerce la representación legal de dicho órgano legislativo, de conformidad con los artículos 60, fracción I, inciso c) y 86 Bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León,<sup>31</sup> por tanto, **cuenta con la legitimación pasiva necesaria para comparecer en este procedimiento constitucional.**

CUARTO.—**Oportunidad.** En torno a este aspecto, del escrito de demanda se advierte que el Municipio actor impugna, por un lado, 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; y por otro, el Decreto 312, relativo a la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, legislación esta última que el Municipio considera como primer acto de aplicación de la ley general antes mencionada.

De conformidad con la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>32</sup> **tratándose de normas generales, la demanda deberá promoverse a partir del día siguiente de la fecha de su publicación, o del día siguiente al**

<sup>30</sup> Fojas 835 a 844 del expediente principal.

<sup>31</sup> **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León**

"**Artículo 60.** Son atribuciones de los integrantes de la directiva las siguientes:

"**I. Del presidente:** ...

"**c) Representar al Poder Legislativo** en los asuntos de carácter legal y protocolario, pudiendo delegar dicha representación de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado."

"**Artículo 86 Bis.** Durante los periodos de receso, **el presidente de la Diputación Permanente será el presidente del Congreso**, tendiendo (sic) para este efecto, las mismas atribuciones que para dicho cargo enuncian esta ley y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso."

<sup>32</sup> **Ley reglamentaria de la materia**

"**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será: ...

"**II.** Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."



**en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.**

Atento a ello, en cuanto a la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, publicada en el Periódico Oficial local el veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, el plazo legal de treinta días hábiles transcurrió del martes veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete al martes veintitrés de enero de dos mil dieciocho;<sup>33</sup> por lo que al haberse presentado la demanda respectiva el veintidós de enero de dos mil dieciocho, debe concluirse que **fue promovida oportunamente respecto a la referida ley local.**

Finalmente, por lo que respecta a la impugnación de las disposiciones contenidas en la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, una mayoría de seis Ministras y Ministros integrantes de este Tribunal Pleno<sup>34</sup> estima que su impugnación también resulta oportuna en esta instancia constitucional, pues la aplicación de esa legislación marco derivó en la expedición de la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, por parte del Congreso de dicha entidad federativa.

<sup>33</sup> Se deben descontar del cómputo respectivo los días dos, tres, nueve y diez, de diciembre de dos mil diecisiete, seis, siete, trece, catorce, veinte y veintiuno de enero de dos mil dieciocho, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del dieciséis de diciembre de dos mil diecisiete al primero de enero de dos mil dieciocho, por corresponder al segundo periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>34</sup> Acorde con las votaciones emitidas al resolver la **controversia constitucional 16/2017**, en sesiones de veintiséis y veintiocho de enero de dos mil veintiuno, relativo al Considerando Quinto. Causales de Improcedencia, en su punto B.2.Causal de improcedencia advertida de oficio, en la que, por una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, se consideró que la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León constituye un acto de aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá separándose de consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunos criterios y consideraciones, Pardo Rebolledo separándose de consideraciones, y Laynez Potisek con consideraciones adicionales, se pronunciaron a favor de la propuesta original, en el sentido de no considerar a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León como un acto de aplicación de la Ley General que rige a esa materia.



Lo anterior, sin que pase desapercibido que el Municipio actor impugnó previamente en la diversa **controversia constitucional 19/2017**, diversas disposiciones y actos derivados de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano** con motivo de su publicación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, pues ello de ninguna manera desvirtúa la oportunidad en la impugnación de dicha legislación a través de la presente controversia constitucional, toda vez que, como se precisó, **su acto de aplicación ha tenido lugar con la expedición de la ley local impugnada en este asunto**, lo que hace factible el análisis conjunto que, en su caso, se realice en el fondo del asunto.

QUINTO.—**Causales de improcedencia.** En este apartado se analizan las causales de improcedencia alegadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

En primer término, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio que, en el caso, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción IV del artículo 19, en relación con la fracción II del diverso 20, ambos de la Ley Reglamentaria que rige a las controversias constitucionales,<sup>35</sup> toda vez que **las normas y actos impugnados por el Municipio de Guadalupe, Estado de Nuevo León**, contenidas y derivados de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, han sido objeto de análisis y resolución en la diversa controversia constitucional 19/2017,<sup>36</sup> la cual fue promovida por el mismo Municipio, en contra de las mismas autoridades demandadas, haciendo valer idénticos conceptos de invalidez, por lo que procede **sobreseer** en este aspecto.

<sup>35</sup> **Ley reglamentaria de la materia**

"**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"**IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia**, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, **siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez**, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"**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.**"

<sup>36</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno.



Finalmente, del escrito de demanda del Municipio actor se observa que, entre los actos que impugna, se encuentran "**las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama**". Lo anterior, referido a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

En torno a ello, este Tribunal Pleno observa que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción IV, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que ha sido una posición reiterada de este Alto Tribunal que **para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir**, por lo que, ante una manifestación imprecisa o genérica como la que hace valer el Municipio actor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente, criterio que encuentra apoyo en la **jurisprudencia P./J. 64/2009**,<sup>37</sup> de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS."

<sup>37</sup> De texto: "Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir."



(*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio 2009, página 1461, registro digital: 166990)

Atendiendo a lo anterior, y al no advertir de oficio la actualización de alguna otra causal de improcedencia, se procede a realizar el estudio de fondo del presente asunto.

**SEXTO.—Cuestiones previas y catálogo de temas que serán analizados en esta resolución.** Existe precedente de este Alto Tribunal en interpretación del artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en algunos aspectos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, al resolver las **controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009** promovidas, respectivamente, por los Municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, todos del Estado de Nuevo León, en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once, que dieron lugar a las **jurisprudencias P./J. 15/2011, P./J. 16/2011 y P./J. 17/2011**, de rubro, texto y datos de identificación siguientes:

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL. Con la adición al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en ella. En dicha materia las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. La ley relativa es la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones originales tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. El indicado ordenamiento



fue modificado en 1981 y 1984, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarlo a las reformas del artículo 115 de la Constitución General de la República. De este modo, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la ley general, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional." (Jurisprudencia P./J. 15/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 886, registro digital: 161384)

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA. La facultad constitucional concurrente en materia de asentamientos humanos prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. En este sentido, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: a) La normativa, que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diferentes niveles de gobierno; y, b) La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste." (Jurisprudencia P./J. 16/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, registro digital: 161382)

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA. Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del



artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor." (Jurisprudencia P./J. 17/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383)

Los criterios anteriores han sido replicados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, el seis de junio de dos mil dieciséis, la **controversia constitucional 50/2012**, promovida por el Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro, en la cual se sostuvo, en esencia, lo siguiente:

"... La materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en la misma. En efecto, ello de conformidad con la adición al artículo 73 de la Constitución Federal de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis.

"El artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal, establece que el Congreso tiene la facultad de expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir la finalidad prevista en el artículo 27 constitucional.

"En esta materia de asentamientos humanos, las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.



"La indicada ley constituye la Ley General de Asentamientos Humanos cuyas disposiciones inicialmente establecían la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijaba las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definía los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios; una vez modificada en mil novecientos ochenta y uno y mil novecientos ochenta y cuatro, se incorporaron regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 constitucional.

"El artículo 115 en su fracción V, se dedica a enumerar las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, con la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas.

"La intervención del Municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, no pudiendo ser éste un mero ejecutor de la misma, sino tener una intervención real y efectiva en ella ..."

Ahora bien, mediante decreto publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se reformó el precepto 73 constitucional en el aspecto siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución."

La reforma citada dio paso a la expedición, por parte del Congreso de la Unión, de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territo-**



**rial y Desarrollo Urbano** vigente a partir del veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

Al respecto, de manera particular, en torno a la facultad concurrente municipal en materia de asentamientos humanos, este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, observó que, frente al ámbito competencial del Municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la ley general respectiva. La primera, consistente en **distribuir competencias** en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, **regular** mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del diverso 27 de la Constitución General de la República, **pero sin convertir al Municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno**. Lo anterior fue sustentado con base en las consideraciones siguientes:

"Ahora, desde el punto de vista del orden de gobierno municipal, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, establece las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos; fracción que, en particular, hay que subrayarlo, no se refiere ni a facultades normativas exclusivas del ente municipal, ni a servicios públicos que tiene encomendados, pues todo ello se encuentra previsto en las diversas fracciones II y III de dicho precepto constitucional, respectivamente.

"En efecto, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enumera las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, a la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas. Dicho precepto constitucional dispone:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...



"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e,

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

"(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción.'



"Si bien esta fracción se reformó en diciembre de mil novecientos noventa y nueve, su contenido solamente se alteró de manera parcial, al agregarse como facultades la formulación de planes de desarrollo regional [actual inciso c)]; control y vigilancia de la utilización de suelo [actual inciso d)]; formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros [actual inciso h)]; y, celebración de convenios para administración y custodia de zonas federales [actual inciso i)]. Por lo que la facultad concurrente municipal relativa a los asentamientos humanos ya se encontraba como tal desde mil novecientos ochenta y tres, siendo que la reforma de mil novecientos noventa y nueve simplemente tuvo como finalidad aclarar la redacción creando incisos, tal como se advierte del dictamen de la cámara de origen sobre las nueve iniciativas que se presentaron para la reforma al artículo 115 por parte de diversos grupos parlamentarios.<sup>38</sup>

"Fue entonces, en la reforma de dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, cuando se estableció de manera expresa la facultad municipal relacionada con la zonificación y planes de desarrollo urbano, pero sin la intención del constituyente de que esta facultad fuera más allá de una intervención por parte del Municipio en las facultades estatales y federales en la materia, originarias desde la reforma de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, como lo hemos referido anteriormente; tan es así, que el Municipio en estos momentos históricos era todavía 'administrado' y no 'gobernado' por un Ayuntamiento.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Dictamen de la Cámara de Origen: "4.5 Se corrige el actual modelo de redacción que contiene la fracción V del artículo 115 constitucional para abrirlo en incisos y dar mayor claridad a cada una de las materias concurrentes del Municipio. En consecuencia, para atender al espíritu de las iniciativas, se faculta al Municipio para no sólo controlar y vigilar el uso de suelo sino para autorizarlo; a la par que se le faculta constitucionalmente para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, y participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en aquello que se vincule a la planeación regional."

<sup>39</sup> La exposición de motivos de la reforma del dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se refiere a la fracción estudiada solamente en el siguiente párrafo que se transcribe: "Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio Libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que en la fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológi-



"La reforma de mil novecientos noventa y nueve, si bien no tocó sustantivamente la fracción V más que para ordenar su redacción, si cambió el contexto normativo constitucional general en el cual debe enmarcarse la tendencia interpretativa de la facultad que ahora nos ocupa. Lo anterior significa que el texto analizado no puede significar exactamente lo mismo antes y después de la reforma de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, ya que la misma otorgó una nueva posición constitucional al Municipio frente al Estado y a la misma Federación.

"Lo anterior, significa que la intervención del Municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano no puede tener la misma intensidad antes y después de la reforma referida, aun cuando la diferencia no puede ser sustantiva, sino sólo de grado, sí le debe otorgar al Municipio una autonomía cierta frente a la planeación nacional y estatal, no pudiendo ser éste un mero ejecutor de la misma, sino tener una intervención real y efectiva en ella.

"Considerando lo anterior puede decirse que, frente al ámbito competencial del Municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la ley general respectiva. La primera, consistente en distribuir competencias en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, regular mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, pero sin convertir al Municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno. Lo anterior tiene

---

cas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución."; por su parte, el dictamen de la cámara de origen es aún más escueto ya que sólo precisó lo siguiente: "A juicio de los suscritos, la fracción V que se propone, enriquece notablemente la facultad de los Municipios para intervenir en la planeación de su desarrollo urbano, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en la vigilancia del uso del suelo y en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Crear y administrar zonas de reservas ecológicas y expedir la reglamentación necesaria, son facultades de un extraordinario alcance que ponen las bases para consolidar a los Municipios como los más fuertes puntales del desarrollo nacional."



sustento en la jurisprudencia P./J. 17/2011, de rubro: 'ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA.'<sup>40</sup>

"Así, mediante el ejercicio de estas atribuciones de distribución y regulación, el Congreso puede establecer una legislación sobre asentamientos humanos que prevea las líneas generales y objetivos comunes del desarrollo territorial a nivel nacional, con objeto de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, esto es, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, pero respetando un ámbito de autonomía efectiva para el Municipio."<sup>41</sup>

En efecto, de lo transcrito se desprende que, con motivo de lo resuelto en la **controversia constitucional 19/2017**, es criterio de este Tribunal Pleno que, con motivo de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios, con base en la fracción V de ese precepto, **cuentan con una autonomía frente a la planeación nacional y estatal, no pudiendo tener el carácter de meros ejecutores, sino tener una intervención real y efectiva en ella**, de manera que el Congreso de la Unión, como las Legislaturas Locales, al expedir una legislación sobre asentamientos humanos, a la luz de los objetivos establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, a fin de lograr

<sup>40</sup> "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA. Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383)

<sup>41</sup> Fojas 98 a 102 de la sentencia dictada en la **controversia constitucional 19/2017**.



el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, **deben respetar un ámbito de autonomía efectiva para el orden de gobierno municipal.**

Atendiendo a lo expuesto, para efectos metodológicos, el análisis de fondo del presente asunto se centrará en los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor a través de los cuales cuestiona diversas previsiones normativas de la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, lo cual se desarrollará conforme a los siguientes temas y subtemas:

CONSIDERANDO	Tema
SÉPTIMO	<p><b>Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma de Estado federal, la descentralización política y la autonomía municipal. <u>Análisis de los conceptos de invalidez décimo primero, décimo segundo y décimo tercero.</u></b></p>
OCTAVO	<p><b>Impugnaciones dirigidas a combatir las facultades del Ejecutivo Local relacionadas con los planes y programas de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio. <u>Análisis de los conceptos de invalidez quinto, sexto, séptimo y octavo.</u></b></p> <p><b>A. La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder (artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada). <u>Análisis del quinto concepto de invalidez.</u></b></p> <p><b>B. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al gobierno local (artículo 52 de la ley local impugnada). <u>Análisis del sexto concepto de invalidez.</u></b></p>



	<p>C. La previsión de que el gobierno local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada). <u>Análisis del séptimo concepto de invalidez.</u></p> <p>D. La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local (artículo 57 de la ley local impugnada). <u>Análisis del octavo concepto de invalidez.</u></p>
NOVENO	<p>Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local. (artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo, y 328 de la ley local impugnada). <u>Análisis del noveno concepto de invalidez.</u></p>
DÉCIMO	<p>La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal (artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio, párrafo segundo, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo concepto de invalidez.</u></p>
DÉCIMO PRIMERO	<p>La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal (artículo 136, fracción III, inciso a), de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo quinto concepto de invalidez.</u></p>
DÉCIMO SEGUNDO	<p>La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial local (artículos 367, párrafo segundo,</p>



	<p>368, fracción I, 370, 375, 376, y 382, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo concepto de invalidez.</u></p>
DÉCIMO TERCERO	<p>La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver (artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo segundo concepto de invalidez.</u></p>
DÉCIMO CUARTO	<p>La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídicas (artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo tercer concepto de invalidez.</u></p>
DÉCIMO QUINTO	<p>El Congreso del Estado desarrolló deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídicas, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional (artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo cuarto concepto de invalidez.</u></p>
DÉCIMO SEXTO	<p>La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el Plan o Programa Metropolitano de Desarrollo Urbano, viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones (artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo quinto concepto de invalidez.</u></p>
DÉCIMO SÉPTIMO	<p>Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria. <u>Análisis de los conceptos de invalidez décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno.</u></p> <p>A. Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo sexto concepto de invalidez.</u></p>



	<p><b>B. La previsión relativa al "área libre complementaria", viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo séptimo concepto de invalidez.</u></b></p> <p><b>C. La previsión de que por lo menos el 30% del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo octavo concepto de invalidez.</u></b></p> <p><b>D. La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo noveno concepto de invalidez.</u></b></p>
<p><b>DÉCIMO OCTAVO</b></p>	<p><b>Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria (artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, y 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo primer concepto de invalidez.</u></b></p>
<p><b>DÉCIMO NOVENO</b></p>	<p><b>La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana (artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo cuarto concepto de invalidez.</u></b></p>

**SÉPTIMO.—Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma de Estado federal, la descentralización política y la autonomía municipal. El Municipio actor en sus conceptos de invalidez décimo primero, décimo**



segundo y décimo tercero, hace valer argumentos que se encuentran íntimamente relacionados entre sí, que se reducen a lo siguiente:

- **El Congreso Local viola la forma de Estado federal y la autonomía municipal, pues al ampliar el objeto de la ley local impugnada, no deja margen de libre apreciación a Municipios para que, atendiendo a sus particularidades, apliquen sus propias políticas urbanas y establezcan las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines esenciales de la materia, previstas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal** (décimo primer concepto de invalidez). Artículos 1, fracciones I, II, III y IV; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11, 79, fracción III, 86, 88, y 111 de la ley local impugnada.

- **Falta de competencia del Congreso de Nuevo León para regular de manera sustantiva y fijar criterio en lo relativo al ordenamiento territorial, uso del suelo, desarrollo urbano, planificación urbana municipal (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación), así como zonificación y movilidad urbana** (décimo segundo concepto de invalidez).

- **El Congreso Local se extralimitó en su facultad legislativa, vulnerando la forma de Estado federal, al imponer un único modelo de desarrollo urbano y establecer a detalle los contenidos y estrategias normativas que deberán seguir todos los Municipios de la entidad, quedando prácticamente sin libertad de elección en cuanto a las políticas públicas o estrategias que puedan emplear para la consecución de los fines establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, generando desregulación del sector inmobiliario y maximizando las utilidades de los inversores.** (décimo tercero concepto de invalidez). Artículos 3, 11, 79, 86, 88 y 111 de la ley local impugnada.

De lo anterior se desprende que el Municipio actor impugna, en esencia, la falta de competencia del Congreso Local para cambiar el objeto de la ley local impugnada, pues a su parecer, con ello lleva a cabo la imposición de un modelo único de desarrollo urbano a través de un marco normativo que, por el grado de detalle en que se regula, estima que restringe las competencias constitucionales del ente municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.



Como se ha mencionado, este Tribunal Constitucional ha desarrollado una doctrina jurisprudencial en torno a la materia de asentamientos humanos, atendiendo, por una parte, a lo resuelto por este Pleno en las **controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009**,<sup>42</sup> pero, además, acorde con lo sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la diversa **controversia 62/2011**.<sup>43</sup>

En primer término, se ha reconocido que la regulación del dominio del suelo tiene sustento en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, del cual se desprende que la nación tendrá, en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, por lo que se deben dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Dados los múltiples aspectos que intervienen en la materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, **se ha hecho necesario que en la planeación para el crecimiento de los centros de población, intervengan los diversos órdenes de gobierno**, para que, de forma coordinada y congruente, se regulen los aspectos relacionados con el control y desarrollo de los conjuntos demográficos que se asientan en una determinada área física, en la fundación, conservación, mejora y desenvolvimiento de las áreas urbanas que surgen como consecuencia de ello.

<sup>42</sup> Promovidas, respectivamente, por los Municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, todos del Estado de Nuevo León, resueltas en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once, por unanimidad de once votos.

<sup>43</sup> Promovida por el Municipio de Xaltocan, del Estado de Tlaxcala, en su sesión celebrada el once de abril de dos mil doce, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Fernando Franco González Salas y presidente Sergio A. Valls Hernández (ponente). Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.



Tal situación ha sido considerada por el Poder Revisor de la Constitución para agregar un apartado C a la fracción XXIX del artículo 73, de la Constitución General, a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis y, con ello, **establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

En efecto, de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la citada reforma constitucional, así como del dictamen relativo de la Cámara de Diputados, se desprende lo siguiente:

#### **Exposición de motivos:**

"Los elementos y acciones que inciden en los centros urbanos de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, lo que implica que para la ordenación de los centros urbanos, las acciones de los Ayuntamientos, Gobiernos Estatales y del propio Gobierno Federal deberán darse de acuerdo con las competencias que la Constitución General de la República les ha conferido, respondiendo a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana, debiendo por tanto fijarse dichas bases en la carta fundamental y en la ley reglamentaria correspondiente.

"En los sistemas de Gobierno Federal, lo que ha determinado el conferirle a la Federación una competencia, es la trascendencia nacional de una materia cuya atención rebasa el ámbito de una entidad federativa en lo particular; ese ha sido el sentido del sistema mexicano consagrado en diversas normas del Texto Constitucional y especialmente destacado por el artículo 117 de la Constitución en vigor. En este mismo sentido los problemas que pertenecen a dos o más entidades federativas en materias de nivel nacional deben atenderse con la participación del Gobierno Federal, criterio general que sigue la Constitución al establecer la competencia de los tribunales federales para dirimir las controversias que se susciten entre dos entidades federativas.



"La Constitución de 1917 no contiene ninguna norma que establezca regulaciones en materia urbana; por tanto, en los términos del artículo 124, se entiende, en principio como una materia reservada a los Estados; sin embargo, es de señalarse que además de las razones históricas que explican la ausencia correspondiente, la problemática urbana se encuadra dentro de un conjunto de acciones que difícilmente podrían establecer una facultad exclusiva a cualquiera de los niveles de gobierno por los múltiples elementos, materias y atribuciones, que concurren a la misma.

"En los términos de la vigente distribución de competencias del sistema federal mexicano, la Federación ejerce facultades decisivas en el desarrollo urbano, como las correspondientes a la tenencia de la tierra, agua, bosques, contaminación ambiental, vías generales de comunicación, energía eléctrica, y en otras materias, así como lo relativo a la promoción económica, las inversiones públicas de la Federación, tienen impacto determinante en dicho proceso, condicionan las posibilidades del crecimiento agrícola e industrial, y dan origen a la creación de fuentes de trabajo, las que constituyen el elemento de atracción básica en la elección que los grupos humanos toman para asentarse.

"La multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano nos lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las entidades federativas entre sí, y de éstas con la Federación, como única forma de ser congruente al federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida. Federalizar estas acciones públicas, sería una posición conservadora, antihistórica, que escindiría responsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal; sólo la acción compartida entre la Federación y los Estados, permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral.

"...

"Las autoridades deberán dictar las medidas necesarias para reglamentar los asentamientos humanos en el amplio sentido del término y establecer las provisiones, usos destinos y reservas de tierras, aguas y bosques, con objeto



de planear y regular la fundación de las ciudades y demás centros de población; su conservación y mejoramiento.

"En consecuencia con lo anterior, se propone la adición de dos fracciones al artículo 115; en la primera de ellas y para los efectos de la reforma al párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución, se reafirma la facultad de los Estados y de los Municipios para que dentro del ámbito de sus competencias expidan las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la ley federal reglamentaria de la materia; en la segunda se prevé la posibilidad y se establecen los mecanismos de solución para que en forma coordinada la Federación, las entidades federativas y los Municipios planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de población que estando situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica.

"Finalmente, en el artículo 73 se faculta al Congreso de la Unión para que expida las leyes que establezcan la adecuada concurrencia en las entidades federativas, de los Municipios y de la propia Federación en la solución de los problemas expresados."

### **Dictamen. Cámara de Diputados:**

"La adición de la fracción XXIX-C al artículo 73 constitucional, facultará al Congreso de la Unión para legislar en materia de asentamientos humanos. Esta disposición fundamentará la expedición de una ley federal que defina bases generales para regular y coordinar la incidencia de los tres niveles gubernamentales en el ordenamiento de los centros de población.

"Con esta estructura normativa, Gobierno Federal, entidades federativas y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, concurrirán al cumplimiento de los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Se evitarán interferencias competenciales en materia urbana propiciadas por el actual régimen; se favorecerá el crecimiento controlado de las áreas citadinas, una más adecuada distribución poblacional y un mejor aprovechamiento de nuestros recursos.



"Avance significativo en materia de coordinación constituye la adición al artículo 115 constitucional con las fracciones IV y V. La primera estatuye la facultad de los Estados y Municipios para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, a efecto de cumplir, en el ámbito de sus respectivas competencias, con la filosofía de esta reforma y con la ley federal de la materia.

"La nueva fracción V del citado precepto, permitirá afrontar eficazmente el problema de las megalópolis. La continuidad geográfica formada por varios centros urbanos, comprendidos en territorios municipales de dos o más entidades federativas, podrá enfocarse por los niveles competenciales federal, estatal y municipal. El desarrollo de estas áreas se plantará y regulará en acción conjunta y coordinada."

Con motivo de la reforma constitucional en comento, el veintiséis de mayo del referido año mil novecientos setenta y seis, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones tenían por objeto **establecer la concurrencia de los tres órdenes de Gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país**; fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Cabe mencionar que la referida ley general fue modificada en los años de mil novecientos ochenta y uno, y mil novecientos ochenta y cuatro, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 de la Constitución Federal.

Ahora bien, no fue sino hasta el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, en que se abrogó la citada Ley General de Asentamientos Humanos, con motivo de la expedición de una diversa, la cual, a su vez, fue abrogada por la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, **todo lo cual atendiendo a las facultades del Congreso de la Unión reconocidas en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.**



Asimismo, se ha establecido **que la facultad concurrente de los diferentes órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional**, tal y como se encuentra previsto en el artículo 22 de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente, así como en el diverso 3 de la Ley de Planeación, cuyos textos disponen lo siguiente:

### **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"Artículo 22. La planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales.

"La Planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano y de los centros de población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley."

### **Ley de Planeación**

"Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

"Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán



recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."

Se debe destacar que las facultades de planeación de los distintos órdenes de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que **tienen una injerencia directa en las políticas públicas que se desarrollan, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones**, de tal manera que **entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá para planear o coordinar la planeación entre ellos desde el nivel superior.**

Derivado de ello, como se adelantó, este Tribunal Constitucional ha establecido que, por tanto, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano que son paralelas y complementarias: **la vía normativa**, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y **la vía de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación** que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como: congruencia, coordinación y ajuste.

Ahora, desde el punto de vista del orden de Gobierno Municipal, el artículo 115, fracción V, establece las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos; fracción en particular, hay que subrayarlo, **no se refiere ni a facultades normativas exclusivas del ente municipal, ni a servicios públicos que tiene encomendados**, pues todo ello se encuentra previsto en las diversas fracciones II y III de dicho precepto constitucional, respectivamente.

En efecto, el artículo 115, fracción V, enumera las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, a la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que **éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas.** Dicho precepto constitucional dispone:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo



como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e,

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y dispo-



siciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción."

En este aspecto, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, este Tribunal Pleno observó que, mediante el ejercicio de estas atribuciones de **distribución y regulación**, el Congreso de la Unión puede establecer una legislación sobre asentamientos humanos que prevea las líneas generales y objetivos comunes del desarrollo territorial a nivel nacional, con objeto de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, esto es, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, **pero respetando un ámbito de autonomía efectiva para el Municipio.**

En esta tesitura, se dijo que **si bien el Congreso de la Unión tiene la facultad constitucional de dirigir la política nacional en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano**, cuya manifestación primaria se expresa en la expedición de la ley en la que distribuya competencias y defina el tipo de relaciones de colaboración que habrán de entablar los distintos niveles de gobierno, **ésta no puede ejercerse de modo tal que se desconozca la necesaria participación que debe existir por parte de los Estados y los Municipios en esta materia**, en tanto que ello es una condición indispensable para que, de forma coordinada, se pueda lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana desde el marco de una visión de conjunto de la problemática que implica el control y desarrollo de los conglomerados que se encuentran inmersos en una situación sedentaria dentro de un territorio específico (asentamientos humanos), así como del proceso que surge como consecuencia de dichos conglomerados, cuyo objetivo se traduce en el mejoramiento y crecimiento de los centros de población (desarrollo urbano).

Así, se reconoció que, en ejercicio de las facultades que derivan del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General, el Congreso de la Unión determinó abrogar la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada el veintiuno



de julio de mil novecientos noventa y tres, para dar paso a la vigente Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, donde se **plasma un modelo de desarrollo urbano con una visión de planeación a largo plazo, basado en principios y objetivos distintos a los de la legislación anterior**, en el que se promueven los usos de suelo mixtos, la densificación sustentable de las edificaciones, y el transporte público peatonal y no motorizado.

De esta forma, al resolver la referida **controversia 17/2018**, este Tribunal Pleno observó que, en términos generales la Ley General de Asentamientos Humanos cumple con establecer bases normativas para **lograr una efectiva congruencia y coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ejercicio de sus facultades constitucionales en materia de asentamientos humanos**, con el objetivo de que sus acciones resulten consistentes con el modelo de desarrollo urbano que el Congreso de la Unión ha establecido en la ley de la materia, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.

No obstante, en ese estudio también se precisó que los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "***y evitar la imposición de cajones de estacionamiento***", ambos de la ley general de la materia, resultaban **inconstitucionales**<sup>44</sup> por las razones siguientes:

<sup>44</sup> Por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política", consistente en declarar la invalidez, con efectos únicamente entre las partes, de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II, y 71, fracción III, en su porción normativa "***y evitar la imposición de cajones de estacionamiento***", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra y los señores Ministros Esquivel Mossa con reserva de criterio en cuanto a esta declaratoria de invalidez, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos particulares.



"A diferencia de las disposiciones antes analizadas donde, en términos generales, el Congreso de la Unión se limitó a establecer los principios y bases generales que deben orientar la regulación y planeación en materia de asentamientos humanos, los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa 'y evitar la imposición de cajones de estacionamiento', de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano sí ocasionan una vulneración a las competencias del Municipio previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues en ellos se establecen mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

"En esencia, el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,<sup>45</sup> de la ley general de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria<sup>46</sup> en las zonas que no se determinen de conservación, se deben:

"a) Considerar compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

---

<sup>45</sup> "Artículo 59. ...

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

"a) Se considerarán compatibles y, por tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo; y,

"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

<sup>46</sup> La zonificación secundaria se define en el artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos, como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.



"b) Permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y,

"c) Garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

"Puede observarse que tales prescripciones, antes que ser principios o bases aplicables a la planeación urbana, constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad. Con ello, prácticamente se obliga al Municipio a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal.

"Por lo que corresponde al artículo 71, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos ahí se establece que en las políticas de movilidad que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

"En términos generales en tal precepto se establece una directriz que los distintos órdenes de gobierno deben atender para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos, dejando que sean las autoridades de los distintos órdenes de gobierno encargadas de su implementación quienes determinen, de acuerdo con las peculiaridades del desarrollo urbano de su ámbito territorial, su concreta aplicación.



"No obstante, por lo que hace a la porción normativa de ese precepto que dice: 'y evitar la imposición de cajones de estacionamiento',<sup>47</sup> se observa que se trata de un mandato concreto por el que, desde la Ley General de Asentamientos Humanos se obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano. De esta manera, se convierte al Municipio en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas en la citada ley general, pasando por alto que las atribuciones regulatorias del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos no pueden llegar al extremo de desconocer la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez."

En ese sentido y teniendo en cuenta lo sustentado por este Pleno al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en el caso se observa que, en términos generales, los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III, IV y V; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII; 79, 86 y 111, todos de la ley local impugnada, invocados por el accionante en su demanda, **prácticamente reproducen los objetivos, definiciones y parámetros establecidos por el Congreso de la Unión en la materia que se analiza, aterrizándolos al ámbito local y municipal respectivo**, como se aprecia a continuación:

"Ley general de la materia	Ley local impugnada
"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.  "Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:	"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de Nuevo León.  "Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:

<sup>47</sup> "Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ...

"III. Promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**; ..."



"I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente;

"II. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

"III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación de la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos;

"IV. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población; y,

"V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así

"I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para planear, regular y ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el Estado, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente;

"II. Establecer la concurrencia del Estado y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio estatal;

"III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre el Estado y los Municipios para la Planeación de la Fundación, Crecimiento, Mejoramiento, Consolidación y Conservación de los Centros de Población y Asentamientos Humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos y la cercanía de los ciudadanos con los bienes, servicios y fuentes de empleo que requieren para desempeñar sus actividades urbanas;

"IV. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos de suelo y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población;

"V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así



como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia."

**"Ley general de la materia**

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"XIX. Crecimiento: política o acción urbana tendiente a ordenar y regular las zonas para la expansión física de los centros de población; (sic)

"...

"XII. Densificación: Acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes y la población flotante por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras;

"...

"XXXVIII. Zonificación: la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos de suelo y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento;

"XXXIX. Zonificación primaria: la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; comprendiendo las áreas urbanizadas y áreas urbanizables, incluyendo las reservas de crecimiento, las áreas no urbanizables y las áreas naturales protegidas, así como la red de vialidades primarias; y,

"XL. Zonificación secundaria: la determinación de los usos de suelo en un espa-

como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia."

**"Ley local impugnada**

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"X. Crecimiento: acción tendente a ordenar y regular las zonas para la expansión física de los centros de población;

"...

"XXIII. Densificación: acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras;

"...

"XCV. Zonificación: la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento;

"XCVI. Zonificación primaria: la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; comprendiendo las áreas urbanizadas y áreas urbanizables, incluyendo las reservas de crecimiento, las áreas no urbanizables y las áreas naturales protegidas, así como la red de vialidades primarias; y,

"XCVII. Zonificación secundaria: la determinación de los usos de suelo en un espa-



<p>cio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.'</p>	<p>cio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.'</p>
<p><b>"Ley general de la materia</b></p>	<p><b>"Ley local impugnada</b></p>
<p>"Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ...</p>	<p>"Artículo 79. Las políticas públicas para la movilidad urbana deberán cumplir con los principios establecidos en la presente ley, así como contemplar los lineamientos siguientes: ...</p>
<p>"II. Fomentar la distribución equitativa del espacio público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios; ...'</p>	<p>"II. Fomentar la distribución equitativa del espacio público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios; ...'</p>
<p><b>"Ley general de la materia</b></p>	<p><b>"Ley local impugnada</b></p>
<p>"Artículo 76. Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y Programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.</p>	<p>"Artículo 86. Los programas de desarrollo urbano de centros de población son los instrumentos que integran el conjunto de disposiciones y normas para ordenar y regular su zonificación, reservas, usos y destinos del suelo y sus compatibilidades, las especificaciones de las densidades de población, construcción y ocupación, que tiendan a mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios.</p>
<p>"Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano'</p>	<p>"Los programas de desarrollo urbano de los centros de población deberán contener, además de lo estipulado en el artículo 56 de esta ley, lo siguiente: ..."</p>
<p><b>"Ley general de la materia</b></p>	<p><b>"Ley local impugnada</b></p>
<p>"Artículo 59. Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.</p>	<p>"Artículo 111. La zonificación que se establezca en los Planes y Programas de Desarrollo Urbano correspondientes, deberá observar lo siguiente:</p>



"La zonificación primaria, con visión de mediano y largo plazo, deberá establecerse en los Programas Municipales de Desarrollo Urbano, en congruencia con los programas metropolitanos en su caso, en la que se determinarán:

"I. Las áreas que integran y delimitan los centros de población, previendo las secuencias y condicionantes del crecimiento de la ciudad;

"II. Las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables, localizadas en los centros de población;

"III. La red de vialidades primarias que estructure la conectividad, la movilidad y la accesibilidad universal, así como a los espacios públicos y equipamientos de mayor jerarquía;

"IV. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

"V. La identificación y las medidas necesarias para la custodia, rescate y ampliación del espacio público, así como para la protección de los derechos de vía;

"VI. Las reservas territoriales, priorizando las destinadas a la urbanización progresiva en los centros de población;

"VII. Las normas y disposiciones técnicas aplicables para el diseño o adecuación de destinos específicos tales como para vialidades, parques, plazas, áreas verdes o equipamientos que garanticen las condiciones materiales de la vida comunitaria y la movilidad;

"I. La zonificación primaria tendrá una visión de mediano y largo plazo, en la que se determinara:

"a) Las áreas conforme al artículo 136 de esta ley;

"b) Las zonas de conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento; y,

"c) Las reservas territoriales, priorizando las destinadas a la urbanización progresiva.

"II. La zonificación secundaria, se determinará en las matrices de compatibilidad que se contemplen en los Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

"a) En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades, estableciendo:

"1. Los usos y destinos del suelo permitidos, prohibidos y condicionados;

"2. La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos; y,

"3. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados.

"b) En las zonas que no se determinen de conservación:

"1. Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos residenciales, los usos comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana;



"VIII. La identificación y medidas para la protección de las zonas de salvaguarda y derechos de vía, especialmente en áreas de instalaciones de riesgo o sean consideradas de seguridad nacional, compensando a los propietarios afectados por estas medidas; y,

"IX. La identificación y medidas para la protección de los polígonos de amortiguamiento industrial que, en todo caso, deberán estar dentro del predio donde se realice la actividad sin afectar a terceros. En caso de ser indispensable dicha afectación, se deberá compensar a los propietarios afectados.

"La zonificación secundaria se establecerá en los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

"I. En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades; y,

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

"a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

"2. Se permitirá la densificación, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana. Los interesados en densificar deberán asumir el costo que el incremento represente. La autoridad competente establecerá los mecanismos necesarios para aplicar dicho costo, el cual será utilizado en mejorar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita una adecuada densificación y mezcla de usos; y,

"3. Se garantizará que se consolide una red de vialidades operativa y funcional y una dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.'



"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo; y,

"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

Conforme a lo expuesto, puede advertirse que **las disposiciones emitidas por el Congreso del Estado de Nuevo León en la ley local impugnada constituyen el desenvolvimiento normativo del modelo de desarrollo urbano determinado por el Congreso de la Unión**, con base en el cual distribuyó las facultades concurrentes que, en materia de asentamientos humanos, comparten los tres órdenes de gobierno, con el objetivo de que en la planeación del desarrollo urbano, así como en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, se cumplieran los principios que orientan esta materia de forma congruente y coordinada.

Lo anterior, máxime que, en concordancia con el artículo 11<sup>48</sup> de la ley general de la materia, los diversos 11 y 88<sup>49</sup> de la ley local impugnada prevén,

<sup>48</sup> **Artículo 11.** Corresponde a los Municipios:

"I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento; ..."

<sup>49</sup> **Artículo 11.** Corresponde a los Municipios:

"I. Elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, incluyendo la zonificación prevista en lo conducente, adoptando normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, así como aprobar los reglamentos y disposiciones de carácter general en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación, construcción, estacionamientos, así como vigilar su cumplimiento; tratándose de los planes o pro-



respectivamente, las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos, destacadamente, elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, así como formular, aprobar y administrar zonificación primaria y secundaria del territorio, así como vigilar su cumplimiento.

No obstante, atendiendo a lo resuelto en la **controversia constitucional 19/2017**, este Tribunal Pleno advierte, de manera específica, la **inconstitucionalidad** de los **artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III**, en su porción normativa que dice: 'y evitar la imposición de cajones de estacionamiento', **86, fracción II, inciso b), y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de la ley local impugnada, los cuales establecen:

"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de Nuevo León.

"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:

"...

"II. Establecer la concurrencia del Estado y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal."

gramas municipales antes citados, se deberá solicitar a la autoridad competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia de dichos planes o programas con la planeación estatal, asimismo, posteriormente se deberá solicitar su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado y su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y su incorporación en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la secretaría antes citada;

"II. Formular, aprobar y administrar la zonificación prevista en los programas de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, los reglamentos en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación y construcción; adoptando normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las normas oficiales mexicanas, así como vigilar su cumplimiento; ..."

**"Artículo 88. Corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio, mediante una zonificación primaria y una zonificación secundaria.**

"Los Planes o Programas de Desarrollo Urbano Municipal tienen por objeto el ordenamiento territorial y regulación de los procesos de conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento de los asentamientos humanos del territorio municipal, contemplaran, además de lo señalado en el artículo 60 de esta ley, lo siguiente: ..."



"Artículo 79. Las políticas públicas para la movilidad urbana deberán cumplir con los principios establecidos en la presente ley, así como contemplar los lineamientos siguientes: ...

"II. Promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento."

"Artículo 86. Los programas de desarrollo urbano de centros de población son los instrumentos que integran el conjunto de disposiciones y normas para ordenar y regular su zonificación, reservas, usos y destinos del suelo y sus compatibilidades, las especificaciones de las densidades de población, construcción y ocupación, que tiendan a mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios.

"...

"II. Los usos y destinos predominantes del suelo por zona o zonificación secundaria, de acuerdo a los criterios siguientes:

"...

"b) En las zonas que no se determinen de conservación:

"1. Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad, considerándose igualmente compatibles los servicios públicos y la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión, en cualquier uso de suelo, para zonas urbanizables y no urbanizables; por lo que se deberá de promover la mezcla de usos del suelo, procurando integrar las zonas residenciales con usos comerciales, de servicios y los centros de trabajo, para impedir una expansión física desordenada de los centros de población y buscar una adecuada estructura vial;



"2. Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"3. Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo;

"4. Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad;

"5. En el contenido de este apartado, las autoridades deberán expresar la permisibilidad de usos mixtos en los nuevos fraccionamientos y conjuntos urbanos habitacionales sujetos al régimen de propiedad en condominio horizontal, en los términos en lo dispuesto por el número 1, de este inciso c), de esta misma fracción; y,

"6. Las disposiciones para la protección de los derechos de vías y las zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública."

"Artículo 111. La zonificación que se establezca en los Planes y Programas de Desarrollo Urbano correspondientes, deberá observar lo siguiente:

' ...

"II. La zonificación secundaria, se determinará en las matrices de compatibilidad que se contemplen en los Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

" ...

'b) En las zonas que no se determinen de conservación:

"1. Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos residenciales, los usos comerciales y centros de tra-



bajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana;

"2. Se permitirá la densificación, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana. Los interesados en densificar deberán asumir el costo que el incremento represente. La autoridad competente establecerá los mecanismos necesarios para aplicar dicho costo, el cual será utilizado en mejorar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita una adecuada densificación y mezcla de usos; y,

"3. Se garantizará que se consolide una red de vialidades operativa y funcional y una dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

Lo anterior es así, pues las porciones normativas destacadas de los preceptos transcritos, ocasionan una **vulneración a las competencias del Municipio actor previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal**, por establecer mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad municipal para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbano atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

En efecto, los artículos **86, fracción II, inciso b), y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de la ley local impugnada, que se analiza, establecen coincidentemente que al llevarse a cabo la zonificación secundaria en las zonas que no se determinen de conservación, se debe observar, en esencia, lo siguiente:

a) Considerar compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

b) Permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y,



c) Garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Como se observa, antes de ser principios o bases aplicables a la planeación urbana, **tales previsiones constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten**, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad, con lo cual, prácticamente se obliga al ente municipal a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde, según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal. Acorde con ello, debe declararse la **invalidez** de los artículos **86, fracción II, inciso b)**, y **111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de la ley local impugnada.

Lo anterior es así, máxime que, como se destacó, los referidos artículos prevén de manera coincidente tales mandatos para el orden de gobierno municipal, sin que pase desapercibido que el artículo 86, fracción II, inciso b), contiene previsiones adicionales en sus numerales 3, 5 y 6; sin embargo, al formar parte del marco normativo que regula la zonificación secundaria en zonas que no se determinen de conservación, la invalidez de dichos numerales deriva de la inconstitucionalidad detectada por este Pleno en los términos señalados en el párrafo anterior.

Por lo que respecta al **artículo 79, fracción III**, de la ley local impugnada, de dicha norma se desprende que, en las políticas de movilidad urbana que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**.



En términos generales, se advierte que tal precepto establece una directriz para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos; no obstante, por la porción que dice: "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", se traduce en un mandato concreto que obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano. De esta manera, el orden de gobierno municipal se convierte en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas por el legislador local, lo cual **desconoce la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano, dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez.**

Finalmente, este Pleno sostiene que, en el caso, resulta inconstitucional el **artículo 1, párrafo segundo, fracción II**, de la ley local analizada, al determinar la concurrencia en la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal, pues ello se ve relacionado con los temas directamente regulados en los citados numerales **86, fracción II, inciso b)**, y **111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, del propio ordenamiento.

Conforme a lo expuesto, lo procedente es, por un lado, reconocer la **validez** de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11, y 88, de la ley local impugnada; y por otro, declarar la **invalidez** de los **artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III**, en su porción normativa que dice: "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", **86, fracción II, inciso b)**, y **111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de ese mismo ordenamiento.

**OCTAVO.—Impugnaciones dirigidas a combatir las facultades del Ejecutivo Local relacionadas con los planes y programas de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio. Análisis de los conceptos de invalidez quinto, sexto, séptimo y octavo.** El Municipio actor combate las facultades otorgadas al Ejecutivo del Estado de Nuevo León en relación con los planes y programas de desarrollo urbano municipal y zonificación del territorio, alegando que ello afecta su autonomía constitucional y lo subordinan a dicho poder, conforme a lo siguiente:



- En su quinto concepto de invalidez alega que la facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho poder (artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada).

- En su sexto concepto de invalidez sostiene que la previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al gobierno local (artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56 de la ley local impugnada).

- En su séptimo concepto de invalidez aduce que la previsión de que el gobierno local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada).

- En su octavo concepto de invalidez considera que la previsión relativa a que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local (artículo 57 de la ley local impugnada).

Los artículos 9, fracción IX, 10, fracción IV, 11, fracción I, 52, 53, fracción IX, 56, penúltimo párrafo, y 57, primer párrafo, de la ley local impugnada a que alude el Municipio actor, son del tenor siguiente:

"Artículo 9. Corresponde al gobernador del Estado: ...

"IX. Ordenar la publicación en el Periódico Oficial del Estado y la inscripción en la Dirección de Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León de los distintos planes, así como de los programas de desarrollo urbano, a solicitud de las autoridades que corresponda."



"Artículo 10. Corresponde a la secretaría: ...

"IV. Analizar, verificar y calificar la congruencia y vinculación de los distintos planes y programas que integran el sistema estatal de planeación del desarrollo urbano, con el propósito de que exista apropiada congruencia, coordinación y ajuste con la planeación estatal y federal, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través del dictamen de congruencia estatal."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"I. Elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, incluyendo la zonificación prevista en lo conducente, adoptando normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, así como aprobar los reglamentos y disposiciones de carácter general en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación, construcción, estacionamientos, así como vigilar su cumplimiento; tratándose de los planes o programas municipales antes citados, se deberá solicitar a la autoridad competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia de dichos planes o programas con la planeación estatal, asimismo, posteriormente se deberá solicitar su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado y su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y su incorporación en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la secretaría antes citada."

"Artículo 52. El Estado a través de la secretaría, de oficio, en los casos de los planes o programas, o a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal, tratándose de los programas referidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de ésta ley, analizará y verificará que los proyectos de planes o programas de desarrollo urbano, terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento, como requisito previo a su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en la Dirección del Registro Público



de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, guarden apropiada congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal."

"Artículo 53. El análisis de la congruencia, entre los planes o programas de desarrollo urbano se realizará respecto a los siguientes temas: ...

"IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."

"Artículo 56. Para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, una vez que las autoridades competentes autoricen que sean sometidos a consulta pública, deberán seguir el siguiente procedimiento:

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de Plan o Programa de Desarrollo Urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente tratándose de una modificación parcial, el aviso se publicara en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado;

"II. Las autoridades correspondientes autorizarán que sean sometidos a consulta públicas en el caso de los Municipios esta autorización deberá ser otorgada por sus Ayuntamientos, debiéndose enviar para su publicación estas autorizaciones en la Gaceta Municipal en un término de 5-cinco días;

"III. Una vez cumplido lo anterior, deberán dar aviso del inicio del proceso de la consulta pública y especificando los principales cambios y modificaciones y las zonas afectadas. Este aviso deberá ser publicado en cuando menos dos de los diarios de mayor circulación en la entidad, durante 3-tres días consecutivos y deberá cumplir con un tamaño mínimo de un octavo de página;

"IV. Los proyectos de los planes o programas o las modificaciones a los vigentes estarán disponibles para la consulta pública durante un plazo de



30-treinta a 60-sesenta días hábiles según disponga la convocatoria, mínimo en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, así como en sus respectivos portales de internet, durante dicho plazo los interesados podrán solicitar un ejemplar del proyecto y de sus anexos gráficos, así como presentar por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano, o las modificaciones a los vigentes, a sus anexos y demás contenido del mismo. Los planteamientos deberán estar fundamentados y consignar domicilio para oír y recibir notificaciones.

"Previo al inicio del proceso de la consulta pública a que se refiere el párrafo que antecede, la autoridad estatal o municipal competente, mediante oficio, podrá solicitar que se verifique la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados.

"Estas dependencias, entidades o prestadoras de servicios públicos deberán contestar por escrito sus observaciones al Plan o Programa de Desarrollo Urbano en un término máximo de 30-treinta días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de recepción del oficio; de no contestar la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, dentro del término señalado, se entenderá que no hay observaciones al plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa en dar respuesta;

"V. Dentro del plazo que refiere la fracción anterior, la o las autoridades competentes, según el caso, deberán:

"a) Celebrar al menos dos audiencias públicas para exponer de parte de la autoridad los proyectos de planes o programas o sus modificaciones.

"La primera audiencia pública se hará el primer día del plazo de la consulta pública, para dar inicio al proceso de participación social y tendrá el propósito de presentar el proyecto de plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, en los objetivos y en las estrategias planteadas.



Se informarán los principales cambios y modificaciones a las zonas afectadas; del procedimiento para presentar las propuestas, comentarios y observaciones, se responderá a las preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes a la audiencia, sea de manera verbal o por escrito, en este último caso, se firmarán y sellarán de recibido.

"La última audiencia pública se hará el último día del plazo fijado para la consulta pública y la participación social, siguiendo el mismo procedimiento de la primera audiencia, y tendrá como propósito recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, los cuales se deberán sellar y firmar de recibido, sin perjuicio de que los planteamientos, propuestas u observaciones se presenten durante el plazo de la consulta pública, o bien, en forma electrónica a través de los sitios web.

"De dichas audiencias se levantarán actas circunstanciadas que consignen la asistencia y las preguntas y planteamientos de los asistentes, mismos que serán utilizadas, en lo procedente, en los ajustes a los proyectos presentados junto con las propuestas que se hayan recibido a lo largo del periodo de consulta.

"b) También al inicio del plazo de consulta pública, en un término máximo de 5-cinco días hábiles posteriores a la primera audiencia, se (sic) deberá celebrarse un audiencia con los integrantes del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, o con el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano o de la zona conurbada, según corresponda, con el propósito de exponer el proyecto de plan o programa o sus modificaciones al vigente.

"De dicha audiencia también se levantará un acta que consigne las preguntas y planteamientos de los asistentes, misma que será utilizada en lo procedente, en los ajustes o modificaciones a los proyectos presentados; y,

"c) Una vez concluido el proceso de consulta la autoridad competente verificará la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de servicios públicos relacionadas;



"VI. La autoridad competente tendrá un plazo de 30-treinta días hábiles, prorrogables a 60-sesenta días hábiles, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes, mismos que se deberán notificar al domicilio señalado para oír y recibir notificaciones.

"Las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse; éstas y las respuestas por escrito a los planteamientos o propuestas improcedentes estarán en consulta pública en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios web, durante un plazo de 20-veinte días hábiles, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones; y,

"VII. Cumplidas las formalidades para la participación social en la formulación o modificación de los planes o programas de desarrollo urbano, las autoridades competentes elaborarán la versión final de dichos planes o programas incorporando, en lo conducente, los resultados de dicha participación y los planteamientos o propuestas procedentes.

"Asimismo, tratándose de los planes a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, el Ayuntamiento, el presidente municipal, la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano o, en su caso, el Instituto Municipal de Planeación Urbana, deberá solicitar al Estado, a través de la dependencia estatal competente en materia de desarrollo urbano, que analice, verifique y califique que la versión final del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano guarden la apropiada congruencia, coordinación y ajuste y vinculación entre los distintos niveles de planeación estatal y federal.

"La secretaria procederá a analizar el documento que se le presente con respecto a cada uno de los temas o puntos de congruencia que establece (sic) los artículo (sic) 53 y 54 segundo párrafo, de esta ley, y en caso de detectar incongruencias, dentro de los siguientes 90-noventa días hábiles contados a partir del día siguiente al que fue recibida la solicitud, formulará las recomendaciones que considere procedentes para que el proyecto de que se trate sea



revisado o modificado, y poder emitir el dictamen de congruencia correspondiente a efecto de proceder a su aprobación definitiva, a la publicación en el Periódico Oficial del Estado e inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado.

"Cuando la Secretaría realice observaciones al proyecto de plan o programa de desarrollo urbano presentado por la autoridad estatal o por el Municipio, éstas tendrán un plazo de 40-cuarenta días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción del oficio, para hacer las aclaraciones o presentar las adecuaciones que correspondan. Si en dicho plazo no se emite aclaración alguna, se entenderá que se procedió a la adecuación del proyecto presentado, debiéndose presentar nuevamente a la Secretaría para que ésta emita el respectivo dictamen de congruencia, el que se deberá de expedir en un término no mayor a 20-veinte días hábiles.

"En el caso de que se tramiten diversos planes o programas de desarrollo urbano de un mismo Municipio, en un mismo periodo o procedimiento, el dictamen de congruencia se solicitará de forma simultánea.

"Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron, la autoridad estatal o municipal competente en materia de desarrollo urbano, aprobará el plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los planes o programas vigentes, tratándose de los planes o programas de desarrollo urbano competencia de los Municipios se presentarán estos documentos conjuntamente con el dictamen de congruencia ante el Ayuntamiento para su aprobación. Para la validez y obligatoriedad de los planes o programas de desarrollo urbano se deberá realizar su publicación en forma íntegra en el Periódico Oficial del Estado, en los casos de los planes o programas de nivel municipal se publicarán en la gaceta municipal, cuando el Municipio cuente con ese medio de difusión, y se procederá a realizar las solicitudes y gestiones necesarias para que se inscriban en la Dirección (sic) Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, en los términos que señala esta ley.

"La autoridad que expida los planes o programas de desarrollo urbano, después de ser publicados en el Periódico Oficial del Estado, procurará su amplia



difusión pública a través de los medios que estime convenientes, y podrán publicarse en forma abreviada en uno de los periódicos de mayor circulación de la entidad."

"Artículo 57. Los planes o programas de desarrollo urbano, entrarán en vigor treinta días hábiles después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y deberán ser inscritos en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral Catastral del Estado, dentro de los 30-treinta días hábiles siguientes al de su publicación, a partir de este momento empezaran a surtir efectos contra terceros."

**A. La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho poder (artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada). Análisis del quinto concepto de invalidez.**

Atendiendo al parámetro constitucional expuesto y a la línea jurisprudencial que ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resultan **infundados** los argumentos formulados en su quinto concepto invalidez, donde alega que la facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho poder, como se explica a continuación:

En primer término, se debe señalar que el artículo 115 de la Constitución Federal, en la parte que interesa a este estudio, dispone lo siguiente:

"Artículo 115. ...

(Reformada, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; ...



"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; ...

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción; ..."

Al respecto, como se adelantó, este Alto Tribunal ha considerado **facultades concurrentes** las contenidas en la fracción V del precepto 115 constitucional. Asimismo, que en dicho precepto **el Constituyente otorgó una mayor participación al Municipio**, sin que se trate de una competencia exclusiva y excluyente de los demás niveles de planeación.

Particularmente, las facultades de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a), así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, a que se refiere el inciso d), ambas de la fracción V del artículo 115 constitucional, que **no son de ámbito exclusivo o aislado del Municipio**, pues el propio numeral las sujeta a los lineamientos establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, por lo tanto, **deben guardar congruencia con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno**; ello, sin llegar al extremo de que el Municipio quede a merced de las decisiones del Estado, ya que éstas pudieran ser arbitrarias, de no contar con un control.

Por otra parte, **el Tribunal Pleno ha determinado que es constitucional la inscripción y registro, así como su publicación en los medios de difusión oficial, de los planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial; al igual que la existencia del dictamen de congruencia de los planes y programas municipales respecto de los de distintos niveles de gobierno, emitido por la autoridad competente del Ejecutivo Estatal.**

Como se mencionó, al resolverse la **controversia 94/2009**, de la que derivaron las jurisprudencias **P./J. 15/2011** y **P./J. 16/2011**, de rubros: "ASENTAMIENTOS



HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL." y "ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.", respectivamente, se estableció que al ser las materias de desarrollo urbano y asentamientos humanos concurrentes, **los Municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias**, por lo que al ejercer sus atribuciones lo deben hacer como lo señala el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, esto es, **siempre en los términos de las leyes federales y estatales relativas**.

En ese contexto, la **Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial** dispone, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen; ..."

"Artículo 8. Corresponden a la Federación, a través de la secretaría, las atribuciones siguientes: ...

"II. Formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los Municipios; ..."

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"IV. Aplicar y ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial; ...

"VII. Analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos Programas Municipales de Desarrollo Urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal;



"VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal; ...

"XXVI. Atender las consultas que realicen los Municipios sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus Planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano; y, ..."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

"...

"XII. Validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus Planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"XIII. Solicitar a la autoridad competente de la entidad federativa, la inscripción oportunamente en el Registro Público de la Propiedad de la entidad los planes y programas que se citan en la fracción anterior, así como su publicación en la Gaceta o Periódico Oficial de la entidad;

"XIV. Solicitar la incorporación de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la secretaría; ..."

"Artículo 44. El Ayuntamiento, una vez que apruebe el Plan o Programa de Desarrollo Urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público



de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta.

"En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el Ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes; ..."

De lo visto, se obtiene que **las entidades federativas tienen como deber ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial; aunado ello los Municipios deben ajustar su plan o programa de desarrollo urbano, a los de niveles superiores.**

Asimismo, se desprende que **el nivel municipal tiene el deber de inscribir dicho instrumento en el Registro Público de la Propiedad, previa consulta a la autoridad competente de la entidad federativa sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste a la planeación estatal y federal**, de manera que el Municipio que registra y publica su programa correspondiente, se encuentra autorizado para proceder, en el ámbito de su jurisdicción, al ejercicio de las facultades previstas por la fracción V del artículo 115 constitucional, tales como expedición de licencias o autorizaciones de urbanización, de régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, construcción, reconstrucción, ampliación y acciones urbanas.

Además, una vez que el Municipio presenta solicitud de consulta ante la autoridad competente del Estado **sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste del programa municipal respecto de la planeación estatal y federal**, la entidad federativa debe, en el **plazo de noventa días hábiles**, dar respuesta precisa de si existe congruencia y ajuste entre dicho programa municipal y el de aquellos otros órdenes gubernamentales, en la inteligencia que **si omite pronunciamiento al respecto opera la afirmativa ficta**; en tanto que si la autoridad estatal dictamina desfavorablemente, **deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el ente municipal efectúe modificaciones y ajustes.**



De esta manera, **el contenido de tales reglamentaciones será objeto del escrutinio en que la autoridad competente debe basar el dictamen de congruencia del programa municipal frente al del Estado y la Federación en la materia.**

Atendiendo a lo anterior, resulta **infundado el quinto concepto de invalidez** que formula el Municipio actor, donde aduce que la facultad del Ejecutivo Local de ordenar la publicación del plan o programa de desarrollo urbano municipal y zonificación de suelo en el periódico local, así como su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, invade su competencia constitucional, entorpece el proceso de expedición de las normas que integran su orden jurídico municipal en materia de desarrollo urbano y lo subordinan al Poder Ejecutivo Estatal, pues **tales previsiones resultan acordes con los mandatos establecidos por el Congreso de la Unión en la ley general de la materia.**

En efecto, **queda a cargo del Municipio**, como punto de partida para el ejercicio de sus facultades constitucionales, **solicitar a la autoridad local competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia** de dichos planes o programas con la planeación estatal y, **posteriormente se solicita su inscripción** en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, **así como su publicación** en el Periódico Oficial de la entidad federativa, e incorporación en el sistema de información territorial y urbano local.

La anterior denominación no es distinta a la establecida por la ley general, sin que se advierta que el legislador local ordene a cargo del Municipio un trámite invasor de las facultades constitucionales, siendo acorde a sus artículos 10, fracciones IV, VII, VIII y XXVI; 11, fracciones I, XII, XIII y XIV; y 44, siendo que este último precepto constriñe la coordinación de las autoridades municipales para que, una vez que el Ayuntamiento apruebe el plan o programa de Desarrollo Urbano, consulte a la autoridad local competente sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal, **ello como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.**

En los términos apuntados, las previsiones normativas impugnadas resultan congruentes con lo establecido en la legislación general, rectora en la materia



conforme al precepto 115, fracción V, constitucional, sin que se advierta un trámite que invada las competencias que alega el actor; de manera que lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada.

**B. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al gobierno local (artículo 52 de la ley local impugnada). Análisis del sexto concepto de invalidez.**

Por otra parte, resulta **infundado el sexto concepto de invalidez** del actor, donde sostiene que el artículo 52 de la ley local impugnada, invade su competencia y transgrede el diverso 44 de la ley general de la materia, por establecer que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento.

El artículo 52 impugnado por el demandante, establece lo siguiente:

"Artículo 52. El Estado a través de la secretaría, de oficio, en los casos de los planes o programas, o a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal, tratándose de los programas referidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 50<sup>50</sup> de esta ley, analizará y verificará que los proyectos

<sup>50</sup> **Artículo 50.** El sistema estatal de planeación del desarrollo urbano es el conjunto de planes o programas tendientes al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la regulación de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad, y estará integrado por:

"I. El Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;

"II. Los programas regionales de desarrollo urbano;

"III. Los programas metropolitanos o de zonas conurbadas;

"IV. Los programas sectoriales;

**"V. Los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano;**

**"VI. Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población;** y,

**"VII. Los programas parciales.**

"Los planes o programas citados en el párrafo anterior se regirán por las disposiciones de esta ley, por las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, y demás normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables; serán obligatorios, deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano y, en su caso, deberán de contar con los dictámenes de validación y congruencia que deberán solicitar."



de planes o programas de desarrollo urbano, terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento, como requisito previo a su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, guarden apropiada congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal; ..."

De lo anterior, se advierte que la autoridad estatal competente deberá, **a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal**, analizar la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano y de los centros de población, así como los programas parciales, con respecto a los distintos niveles de planeación estatal y, en su caso, federal, como requisito previo a su aprobación, publicación en el medio oficial respectivo y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral local. Lo anterior, una vez terminada la consulta pública respectiva, respecto de la cual se deberán analizar los planteamientos y propuestas que, en su caso, se hayan formulado, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o municipal correspondiente.

Atendiendo a los mandatos de la legislación general en estudio, su artículo 10, fracción VII, determina que corresponde a las entidades federativas analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos Programas Municipales de Desarrollo Urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal; y conforme al diverso 44 de ese propio ordenamiento, **en caso de detectar inconsistencias, justificar clara y expresamente las recomendaciones que considere pertinentes.**

Por su parte, en términos del artículo 11, fracción XII, de la Ley General en estudio, corresponde a los Municipios, **"validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus Planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"**



En ese sentido, resulta claro que **lo previsto en el artículo 52 impugnado resulta acorde con los mandatos de coordinación previstos en la ley general de la materia**, pues en tanto que no concluya definitivamente la etapa de verificación de congruencia que deberá realizar la autoridad local, el ente municipal se ve impedido para ejercer sus atribuciones constitucionales plasmados en sus planes y programas en materia de desarrollo urbano, al requerir la confirmación del gobierno local para su validación, requisito que el Ayuntamiento podrá solicitar y llevar a cabo su divulgación a través de su publicación e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio respectivo.

Así, **en la medida en que el Municipio no obtenga tal validación en la calificación de congruencia**, sin atender, en su caso, las observaciones y propuestas de ajuste que formula la autoridad local en torno a su programa o plan respectivo, es dable concluir que **el ente municipal no se encuentra autorizado para ejercer sus atribuciones constitucionales**, pues las mismas deben resultar congruentes con respecto a los distintos niveles de planeación tanto estatal como, en su caso, federal, cuya verificación queda a cargo del gobierno de la entidad federativa. En esos términos, debe reconocerse la **validez** del artículo 52 de la ley local impugnada.

**C. La previsión de que el gobierno local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada). Análisis del séptimo concepto de invalidez.**

Siguiendo con estas ideas, es igualmente **infundado el séptimo concepto de invalidez** que formula Municipio actor, donde aduce que la previsión contenida en el artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada, que autoriza al gobierno local para calificar que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola los artículos resulta contraria a los artículos 10, fracción VII y 44 de la ley general de la materia, así como la autonomía municipal reconocida en la fracción V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional, traduciéndose en una intromisión del Ejecutivo en los procesos de planeación urbana municipal y generando subordinación del ente municipal, al permitir que



objete la legitimidad del proceso de consulta o se califique la validez de las disposiciones de los planes y programas.

El dispositivo impugnado establece lo siguiente:

"Artículo 53. El análisis de la congruencia, entre los planes o programas de desarrollo urbano se realizará respecto a los siguientes temas: ...

"IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, Programas de Desarrollo Urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."

Ahora bien, el artículo 10, fracción II,<sup>51</sup> y 11, fracción XXII,<sup>52</sup> de la ley general de la materia, otorgan facultades a los Estados y Municipios, respectivamente, para que los primeros establezcan normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación; y para que los segundos establezcan mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano.

Por su parte, el numeral 30 de la referida ley general, determina que la obligación de las entidades federativas de determinar la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano.

"Artículo 30. La legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano.

<sup>51</sup> "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"II. **Establecer normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación a que se refiere esta ley.**"

<sup>52</sup> "Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"XXII. **Crear los mecanismos de consulta ciudadana** para la formulación, modificación y evaluación de los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano y los que de ellos emanen de conformidad con lo dispuesto por esta ley."



"En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento:

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de Plan o Programa de Desarrollo Urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente;

"II. Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de sus sitios web, a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto del Plan o Programa de Desarrollo Urbano o de sus modificaciones;

"III. Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta pública en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de sus sitios web, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del Plan o Programa de Desarrollo Urbano o de sus modificaciones; y,

"IV. Cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones podrán ser expedidos por la autoridad competente y para su validez y obligatoriedad deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado correspondiente. Además, la autoridad que lo expide procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes."

En esos términos, el artículo 56 de la ley local impugnada, regula el procedimiento de consulta pública en torno a la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, en los términos siguientes:

"Artículo 56. Para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, una vez que las autoridades competentes autoricen que sean sometidos a consulta pública, deberán seguir el siguiente procedimiento:



"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de Plan o Programa de Desarrollo Urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente tratándose de una modificación parcial, el aviso se publicará en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado;

"II. Las autoridades correspondientes autorizarán que sean sometidos a consulta pública, en el caso de los Municipios esta autorización deberá ser otorgada por sus Ayuntamientos, debiéndose enviar para su publicación estas autorizaciones a la Gaceta Municipal en un término de 5-cinco días;

"III. Una vez cumplido lo anterior, deberán dar aviso del inicio del proceso de la consulta pública y especificando los principales cambios y modificaciones y las zonas afectadas. Este aviso deberá ser publicado en cuando menos dos de los diarios de mayor circulación en la entidad, durante 3-tres días consecutivos y deberá cumplir con un tamaño mínimo de un octavo de página;

"IV. Los proyectos de los planes o programas o las modificaciones a los vigentes estarán disponibles para la consulta pública durante un plazo de 30-treinta a 60-sesenta días hábiles según disponga la convocatoria, mínimo en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, así como en sus respectivos portales de internet, durante dicho plazo los interesados podrán solicitar un ejemplar del proyecto y de sus anexos gráficos, así como presentar por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano, o las modificaciones a los vigentes, a sus anexos y demás contenido del mismo. Los planteamientos deberán estar fundamentados y consignar domicilio para oír y recibir notificaciones.

"Previo al inicio del proceso de la consulta pública a que se refiere el párrafo que antecede, la autoridad estatal o municipal competente, mediante oficio, podrá solicitar que se verifique la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados.

"Estas dependencias, entidades o prestadoras de servicios públicos deberán contestar por escrito sus observaciones al plan o programa de desarrollo



urbano en un término máximo de 30-treinta días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de recepción del oficio; de no contestar la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, dentro del término señalado, se entenderá que no hay observaciones al plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa en dar respuesta;

"V. Dentro del plazo que refiere la fracción anterior, la o las autoridades competentes, según el caso, deberán:

"a) Celebrar al menos dos audiencias públicas para exponer de parte de la autoridad los proyectos de planes o programas o sus modificaciones.

"La primera audiencia pública se hará el primer día del plazo de la consulta pública, para dar inicio al proceso de participación social y tendrá el propósito de presentar el proyecto de plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, en los objetivos y en las estrategias planteadas. Se informarán los principales cambios y modificaciones a las zonas afectadas; del procedimiento para presentar las propuestas, comentarios y observaciones, se responderá a las preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes a la audiencia, sea de manera verbal o por escrito, en este último caso, se firmarán y sellarán de recibido.

"La última audiencia pública se hará el último día del plazo fijado para la consulta pública y la participación social, siguiendo el mismo procedimiento de la primera audiencia, y tendrá como propósito recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, los cuales se deberán sellar y firmar de recibido, sin perjuicio de que los planteamientos, propuestas u observaciones se presenten durante el plazo de la consulta pública, o bien, en forma electrónica a través de los sitios web.

"De dichas audiencias se levantarán actas circunstanciadas que consignen la asistencia y las preguntas y planteamientos de los asistentes, mismos que serán utilizadas, en lo procedente, en los ajustes a los proyectos presentados junto con las propuestas que se hayan recibido a lo largo del periodo de consulta.



"b) También, al inicio del plazo de consulta pública, en un término máximo de 5-cinco días hábiles posteriores a la primera audiencia, se (sic) deberá celebrarse una audiencia con los integrantes del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, o con el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano o de la zona conurbada, según corresponda, con el propósito de exponer el proyecto de plan o programa o sus modificaciones al vigente.

"De dicha audiencia también se levantará un acta que consigne las preguntas y planteamientos de los asistentes, misma que será utilizada, en lo procedente, en los ajustes o modificaciones a los proyectos presentados; y,

"c) Una vez concluido el proceso de consulta, la autoridad competente verificará la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de servicios públicos relacionadas;

"VI. La autoridad competente tendrá un plazo de 30-treinta días hábiles, prorrogables a 60-sesenta días hábiles, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes, mismos que se deberán notificar al domicilio señalado para oír y recibir notificaciones.

"Las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse; éstas y las respuestas por escrito a los planteamientos o propuestas improcedentes estarán en consulta pública en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios web, durante un plazo de 20-veinte días hábiles, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones; y

"VII. Cumplidas las formalidades para la participación social en la formulación o modificación de los planes o programas de desarrollo urbano, las autoridades competentes elaborarán la versión final de dichos planes o programas



incorporando, en lo conducente, los resultados de dicha participación y los planteamientos o propuestas procedentes.

"Asimismo, tratándose de los planes a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, el Ayuntamiento, el presidente municipal, la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano o, en su caso, el Instituto Municipal de Planeación Urbana, deberá solicitar al Estado, a través de la dependencia estatal competente en materia de desarrollo urbano, que analice, verifique y califique que la versión final del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano guarde la apropiada congruencia, coordinación, ajuste y vinculación entre los distintos niveles de planeación estatal y federal.

"La secretaria procederá a analizar el documento que se le presente con respecto a cada uno de los temas o puntos de congruencia que establece (sic) los artículo (sic) 53 y 54 segundo párrafo, de esta ley y, en caso de detectar incongruencias, dentro de los siguientes 90-noventa días hábiles contados a partir del día siguiente al que fue recibida la solicitud, formulará las recomendaciones que considere procedentes para que el proyecto de que se trate sea revisado o modificado, y poder emitir el dictamen de congruencia correspondiente a efecto de proceder a su aprobación definitiva, a la publicación en el Periódico Oficial del Estado e inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado.

"Cuando la secretaría realice observaciones al proyecto de Plan o Programa de Desarrollo Urbano presentado por la autoridad estatal o por el Municipio, éstas tendrán un plazo de 40-cuarenta días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción del oficio, para hacer las aclaraciones o presentar las adecuaciones que correspondan. Si en dicho plazo no se emite aclaración alguna, se entenderá que se procedió a la adecuación del proyecto presentado, debiéndose presentar nuevamente a la Secretaría para que ésta emita el respectivo dictamen de congruencia, el que se deberá de expedir en un término no mayor a 20-veinte días hábiles.

"En el caso de que se tramiten diversos planes o programas de desarrollo urbano de un mismo Municipio, en un mismo periodo o procedimiento, el dictamen de congruencia se solicitará de forma simultánea.



"Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron, la autoridad estatal o municipal competente en materia de desarrollo urbano, aprobará el plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los planes o programas vigentes, tratándose de los planes o programa de desarrollo urbano competencia de los Municipios se presentarán estos documentos conjuntamente con el dictamen de congruencia ante el Ayuntamiento para su aprobación. Para la validez y obligatoriedad de los planes o programas de desarrollo urbano se deberá realizar su publicación en forma íntegra en el Periódico Oficial del Estado, en los casos de los planes o programas de nivel municipal se publicarán en la Gaceta municipal, cuando el Municipio cuente con ese medio de difusión, y se procederá a realizar las solicitudes y gestiones necesarias para que se inscriban en la Dirección (sic) Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, en los términos que señala esta ley.

"La autoridad que expida los planes o programas de desarrollo urbano, después de ser publicados en el Periódico Oficial del Estado, procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes, y podrán publicarse en forma abreviada en uno de los periódicos de mayor circulación de la entidad."

En esos términos, en el procedimiento previsto en la legislación local impugnada se prevé la participación del público en general, siendo que **los proyectos o las modificaciones respectivos deberán estar disponibles de manera pública** durante un plazo de treinta a sesenta días hábiles, según disponga la convocatoria, mínimo en las oficinas de la secretaría local o de la dependencia municipal competente, así como en sus respectivos portales de internet, a fin de que **los interesados puedan solicitar un ejemplar del proyecto, así como de sus anexos gráficos, y presenten por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren, las cuales deberán estar fundamentados.**

Dentro de ese plazo **se deberán celebrar, al menos, dos audiencias públicas,** la primera con el propósito de presentar el proyecto del plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, objetivos y estrategias planteadas; se responderán preguntas y se recibirán los planteamientos o



propuestas de los asistentes, sea verbal o por escrito; la última, con el propósito recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, sin perjuicio de aquellos que se presenten durante el plazo de la consulta pública, o en forma electrónica a través de los sitios web.

Además, se prevé que, previo al inicio del proceso de la consulta pública, **la autoridad estatal o municipal competente, podrá solicitar la verificación de congruencia** del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes **con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados**, las cuales cuentan con un plazo de treinta días hábiles, **para formular por escrito sus observaciones** y, en caso de no contestar, se entenderá que no hay observaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa.

Incluso, una vez concluido el proceso de consulta, la autoridad local competente, se encuentra vinculada a verificar la congruencia de los planes y programas de desarrollo urbano respectivos, contando con un plazo de treinta días hábiles, prorrogables a sesenta, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes.

En todo caso, **las modificaciones al proyecto** respectivo deberán fundamentarse, en tanto que éstas **y las respuestas por escrito** a los planteamientos o propuestas improcedentes **estarán en consulta pública** en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios web, durante un plazo de veinte días hábiles, **previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones.**

Atento a lo anterior, cabe recordar que corresponde a las entidades federativas verificar la congruencia del plan o programa de desarrollo urbano municipal con la planeación estatal y federal, a través de dictámenes de congruencia estatal; y al Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo



urbano, debe consultar a la autoridad competente local sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal.

De esta manera, es claro que el proceso de consulta pública constituye una parte del procedimiento previsto para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano municipal, a través del cual se da participación efectiva de la ciudadanía, en el cual la autoridad local competente tiene la obligación de verificar que se cumpla con la congruencia del proyecto respectivo, dando respuesta a las propuestas y ajustes ciudadanas para, en su caso, llevar a cabo su modificación, fundando y motivando su determinación.

En ese sentido, y siendo acorde con las previsiones de la ley general de la materia, el proceso de consulta ciudadano debe resultar acorde con los distintos niveles de planeación tanto estatal y federal, cuya verificación queda a cargo del gobierno de la entidad, hecho lo cual, para su validez y obligatoriedad deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial local correspondiente, así como su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio respectivo. Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada.

**D. La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local (artículo 57 de la ley local impugnada). Análisis del octavo concepto de invalidez.**

Continuando con el análisis de los argumentos desarrollados por el Municipio actor, en su **octavo concepto de invalidez** considera que la previsión contenida en el artículo 57, primer párrafo, de la ley local impugnada, relativa a que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y



genera subordinación al Ejecutivo Local. El referido precepto establece lo siguiente:

"Artículo 57. Los planes o programas de desarrollo urbano, entrarán en vigor treinta días hábiles después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y deberán ser inscritos en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral Catastral del Estado, dentro de los 30-treinta días hábiles siguientes al de su publicación, a partir de este momento empezarán a surtir efectos contra terceros."

Lo alegado por el actor resulta **infundado**, toda vez que, como se ha explicado, aun cuando la materia de asentamientos humanos sea concurrente entre los diferentes órdenes de gobierno, **los Municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias**, por lo que, al ejercer sus atribuciones, lo deberán hacer como lo establece el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, esto es, **en los términos de las leyes federales y estatales relativas**.

La previsión impugnada sujeta la entrada en vigor de los planes y programas de desarrollo urbano a un plazo de treinta días después de su publicación en el Periódico Oficial Local, transcurrido el cual deberán ser inscritos dentro de los siguientes treinta días a tal publicación, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Catastral local.

Al respecto, cabe señalar que la vigencia de una norma general se halla íntimamente ligada a la noción de eficacia jurídica, en tanto se refiere, desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica; es decir, a su entrada en vigor. Así, se encuentra vinculada al lapso de tiempo durante el cual ésta habrá de surtir efectos jurídicos. La regla general en nuestro orden jurídico es que las normas comienzan a surtir efectos jurídicos con posterioridad a su promulgación y publicación, según lo determinen ellas mismas, o de conformidad con reglas particularmente establecidas.

Si bien es cierto que el efecto inmediato de la vigencia de una norma encuentra sus límites en el principio de irretroactividad, el cual impide su aplicación



a situaciones o relaciones jurídicas ya constituidas (creación, modificación o extinción), o a efectos ya producidos (hechos cumplidos o consumados), ninguna restricción existe cuando las consecuencias son posteriores a su vigencia, aun cuando hayan sido generadas por una situación jurídica existente; por tanto, su efecto inmediato se presenta lógicamente ante hechos constitutivos o extintivos de situaciones o relaciones jurídicas, producidos con posterioridad al inicio de su vigencia.

Es aplicable a estos razonamientos, la tesis de rubro y texto: "IRRETROACTIVIDAD. LAS NORMAS RIGEN EXCLUSIVAMENTE HECHOS ACONTECIDOS A PARTIR DE SU VIGENCIA. Aunque es verdad que es principio general de derecho que toda norma posterior viene a derogar a la anterior, aquélla no puede ejercer efectos retroactivos sobre situaciones jurídicas establecidas antes de esa vigencia, sino que la norma posterior rige precisa y exclusivamente los hechos acontecidos a partir de su vigencia." (*Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Segunda Sala, Volumen CXXXV, Tercera Parte, página 161, «con número de registro digital: 264937»*)

Ahora bien, este Tribunal Pleno observa que la previsión normativa impugnada se encuentra dentro del ámbito de libertad configurativa que corresponde a las entidades federativas para legislar los términos en que se desarrollarán las previsiones a nivel local en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, acorde con la fracción I del artículo 10 de la ley general de la materia.<sup>53</sup>

<sup>53</sup> "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"I. **Legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial**, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta ley."

<sup>54</sup> "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"IX. **Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la evaluación del impacto urbano y territorial** de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio; las cuales deberán estar incluidas en los Planes de Desarrollo Urbano;

"X. **Participar**, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, la salvaguarda de la población que se ubique en los polígonos de protección y amortiguamiento determinados por los Planes de Desarrollo Urbano; así como **en la protección del patrimonio natural y cultural**, y de las zonas de valor ambiental del equilibrio ecológico de los centros de población; ...



Asimismo, la norma impugnada cumple, por un lado, con un objetivo de publicidad para conocimiento del plan o programa respectivo, otorgando un plazo de treinta días para su difusión entre la ciudadanía en general; y por otro, con una regla de oponibilidad frente a terceros respecto a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio Local.

En esos términos, contrario a lo que afirma el Municipio actor, el plazo de treinta días previsto para la entrada en vigor del plan de desarrollo urbano resulta razonable y proporcional, para cumplir con los fines cometidos de publicidad, sin que ello limite o subordine en forma alguna el Municipio a los poderes locales para el ejercicio de sus facultades, pues en todo caso el ordenamiento normativo respectivo adquirirá su eficacia, una vez transcurrido el plazo establecido.

Aunado a ello, la norma impugnada otorga seguridad jurídica, tanto a la administración pública local y municipal como a la ciudadanía en general, en la medida en que, a través de la previsión de un plazo, su efecto inmediato se difiere con motivo del nuevo plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones aprobadas en el ámbito local. En ese sentido, la seguridad jurídica requiere una previsión certera como principio rector, lo cual cumple la norma impugnada al prever un plazo cierto, el cual no resulta ni breve ni excesivo para la difusión pública del instrumento normativo.

Por las razones expuestas, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 57, primer párrafo, de la ley local impugnada.

#### **NOVENO.—Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de**

"XVIII. **Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales relativas, al impacto urbano o regional** de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad de que se trate; ...

"XXII. **Formular y aplicar las políticas, así como realizar las acciones en materia de estructuración urbana, gestión del suelo, conservación del patrimonio natural y cultural y accesibilidad universal, incluyendo la movilidad;**

"XXIII. **Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales aplicables al impacto territorial de obras y proyectos** que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad de que se trate."



**impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local.** En su noveno concepto de invalidez, el Municipio actor sostiene que los artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo, y 328 de la ley local impugnada facultan a la citada secretaría para: **1)** expedir normas técnicas en materia de patrimonio cultural inmueble; **2)** emitir criterios y normas técnicas de desarrollo urbano, normas sísmicas, planeación urbana, manejo de aguas pluviales, construcción, equipamiento, entre otras; y, **3)** establezca y vigile el cumplimiento de la normatividad técnica para regular el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado; lo que viola las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), y último párrafo, del artículo 105 constitucional, pues rebasan el objeto constitucional del tipo de ordenamiento al que pertenecen, inclusive el delimitado por la ley general de la materia, que es la de sentar las bases normativas, formalidades, principios, procedimientos y requisitos conforme a los cuales los Municipios desarrollarán sus potestades normativas y administrativas.

Así, afirma que tales normas generan una distorsión en el sistema de competencias constitucional, así como la concentración o consolidación del Poder en el Ejecutivo Local, porque asigna a sus dependencias administrativas funciones normativas y administrativas no previstas en el orden constitucional ni en la ley general de la materia; no obstante que, considera, se relacionan íntimamente con la competencia municipal que reconocen las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional, lo que se traduce en una intromisión, dependencia o subordinación municipal hacia ese Poder.

Las normas impugnadas por el actor en este apartado, disponen lo siguiente:

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"LIV. Normas técnicas estatales: son las regulaciones técnicas que expide la secretaría competente en materia de asentamientos humanos, ordenamiento



territorial y desarrollo urbano, y que expresan la información, requisitos, especificaciones, procedimientos o metodología que debe utilizarse para la (sic) determinadas obras, peritajes o estudios."

"Artículo 10. Corresponde a la secretaría: ...

"XX. Formular y expedir los programas, lineamientos y normas técnicas en materia de patrimonio cultural inmueble, proponer al gobernador del Estado las declaratorias respectivas, así como promover la participación de autoridades federales, estatales, municipales y de los sectores social y privado en la materia;

"XXI. Establecer y vigilar el cumplimiento de la normatividad técnica para regular el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del territorio del Estado; ...

"XXVI. Emitir criterios y normas técnicas de desarrollo urbano, normas sísmicas, planeación urbana, manejo de aguas pluviales, construcción, equipamiento, entre otras."

"Artículo 50. El Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano es el conjunto de planes o programas tendientes al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la regulación de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad, y estará integrado por: ...

"Los planes o programas citados en el párrafo anterior se registrarán por las disposiciones de esta ley, por las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, y demás normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables; serán obligatorios, deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano y, en su caso, deberán de contar con los dictámenes de validación y congruencia que deberán solicitar y emitir los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento."



"Artículo 328. Para procurar una mejor planeación del desarrollo urbano, proyectos urbanísticos, que atiendan una mejor convivencia de sus habitantes y para mejorar la seguridad de éstos, la secretaría emitirá las normas, lineamientos o criterios técnicos que tiendan a este fin, mediante normas técnicas estatales.

"Para mejor aplicación y observancia de esta ley, la secretaría expedirá normas técnicas estatales en las materias de: planeación urbana, ordenamiento territorial, impactos urbanos, hidrología, geología, geotecnia, movilidad, diseño de pavimentos, diseño vial, en manejo integral de aguas pluviales, ecotecnias, equipamiento, espacio público, imagen urbana, áreas verdes, y demás que se indiquen expresamente en esta ley, que tendrán por objeto:

"I. Establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metodologías, parámetros o límites permisibles que deberán observarse en determinadas obras, peritajes, estudios y demás temas a que se refiere el párrafo anterior;

"II. Conducir los actos de autoridades y particulares a la observancia de estas normas técnicas estatales a fin de que se estandaricen sus procedimientos y acciones urbanísticas que regulan; y,

"III. Encausar las actividades del sector público y privado en un marco de eficiencia y sustentabilidad."

Resulta **infundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que la emisión de normas técnicas estatales por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Nuevo León, responde, tal y como establece el objeto de dichas normas, a la necesidad de uniformar y estandarizar los procedimientos y acciones urbanísticas en toda la entidad federativa, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, facultad que deriva directamente de lo dispuesto en la ley general de la materia.

En efecto, de conformidad con el artículo 10, fracciones IX, X, XVIII, XXII y XXIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial



y Desarrollo Urbano,<sup>54</sup> se dispone que las entidades federativas cuentan con competencia para:

1) Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la **evaluación del impacto urbano y territorial de las obras o proyectos** que generen efectos significativos en el territorio; las cuales deberán estar incluidas en los planes de desarrollo urbano;

2) Participar en la **protección del patrimonio natural y cultural**.

3) **Evaluar y dar seguimiento**, en los términos de las leyes locales relativas, **al impacto urbano o regional de obras y proyectos** que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad federativa de que se trate;

4) Formular y aplicar las **políticas, así como realizar las acciones en materia de estructuración urbana, gestión del suelo, conservación del patrimonio natural y cultural** y accesibilidad universal, incluyendo la movilidad; y,

5) **Evaluar y dar seguimiento**, en los términos de las leyes locales aplicables **al impacto territorial de obras y proyectos** que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad federativa de que se trate;

<sup>54</sup> "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"IX. **Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la evaluación del impacto urbano y territorial** de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio; las cuales deberán estar incluidas en los Planes de Desarrollo Urbano;

"X. **Participar**, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, la salvaguarda de la población que se ubique en los polígonos de protección y amortiguamiento determinados por los Planes de Desarrollo Urbano; así como **en la protección del patrimonio natural y cultural**, y de las zonas de valor ambiental del equilibrio ecológico de los centros de población; ...

"XVIII. **Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales relativas, al impacto urbano o regional** de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad de que se trate; ...

"XXII. **Formular y aplicar las políticas, así como realizar las acciones en materia de estructuración urbana, gestión del suelo, conservación del patrimonio natural y cultural y accesibilidad universal, incluyendo la movilidad**;

"XXIII. **Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales aplicables al impacto territorial de obras y proyectos** que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad de que se trate."



En ese sentido, **no se advierte afectación alguna a la competencia constitucional del Municipio en torno a las facultades que las disposiciones impugnadas otorgan a la Secretaría de Desarrollo Sustentable local**, en lo relativo a la regulación técnica del patrimonio cultural inmueble, así como la planeación urbana y el ordenamiento territorial relacionado con la imagen y estética urbana en la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado, pues como se indicó, ello se encuadra dentro del ámbito de sus atribuciones para regular y evaluar el impacto urbano o regional de obras y proyectos, teniendo en cuenta aspectos técnicos de carácter hidrológico, geológico, geotécnico, entre otros, pues ello busca armonizar, unificar y estandarizar criterios aplicables en toda la entidad federativa, incluso por razones de seguridad e interés público.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo, y 328 de la ley local impugnada.

**DÉCIMO.—La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal.** En su décimo concepto de invalidez, el Municipio actor sostiene que los artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio, párrafo segundo, de la ley local impugnada prevén la creación de dicho organismo, lo cual vulnera la facultad municipal para acordar o convenir libremente esquemas de asociación, coordinación y/o colaboración con el gobierno local y el resto de los Municipios de la zona metropolitana referida, para la creación y/o constitución de dicho organismo, o para el ejercicio conjunto de la función de planeación urbana, según lo previsto en los artículos 115, fracciones II, párrafo primero, III, párrafo tercero, y VI y 116, fracción VII, segundo párrafo, de la Constitución Federal. Asimismo, aduce que ni en la Constitución Federal ni en la Local de Nuevo León, ni en la ley general de la materia, se contempla en forma expresa la facultad de las Legislaturas Locales para crear organismos descentralizados que desarrollen la función pública de planeación urbana o de gestión de las demás funciones o servicios públicos municipales.



Refiere que de los artículos 157 y 158 de la ley local impugnada se desprenden las facultades del Municipio para: **1)** convenir y acordar con otros Municipios, así como con los gobiernos local y federal, la coordinación relacionada con la planeación y programación del desarrollo municipal, así como la ejecución de acciones conjuntas para cumplir con los fines de la administración pública municipal; y, **2)** celebrar convenios de coordinación o colaboración administrativa con otros Municipios, así como con los gobiernos local y federal, para la constitución y el funcionamiento de Concejos Intermunicipales de Colaboración. En tanto que el diverso 159 del propio ordenamiento dispone que los Municipios podrán suscribir convenios de coordinación (que son aquellos que tienen por objeto la colaboración interinstitucional para mejorar la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función, sin que ninguna de las partes ceda a la otra la atribución, en todo o en parte, respecto de la materia correspondiente); y convenios de asociación con objeto común (que son aquellos en los que las partes se proponen a prestar un servicio público o ejercer alguna de sus funciones de manera conjunta, creando para tal efecto un organismo paramunicipal en el cual las partes depositen la totalidad de las atribuciones que les correspondan, en términos del acuerdo que al efecto adopten).

"Artículo 20. El Estado, así como los Municipios crearán organismos de planeación urbana, como instancias técnicas para la planeación integral del territorio estatal, metropolitano o municipal.

"Para los efectos de coordinación y concertación de planes y programas, el Congreso del Estado legislará sobre la creación de un organismo de planeación urbana de la zona metropolitana, respetando las facultades y obligaciones constitucionales otorgadas a los tres niveles de gobierno."

"Décimo. En un plazo de que (sic) no mayor a 12-doce meses a la entrada en vigor del presente decreto, el Estado y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, crearán los organismos metropolitanos señalados en esta ley.

"Para tal efecto, remitirán al Congreso del Estado las iniciativas que resulten necesarias, las cuales deberán formularse atendiendo lo señalado en la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y Municipios; la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León; Ley de Adminis-



tración Financiera para el Estado de Nuevo León; Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León y demás leyes aplicables."

Son **fundados** lo argumentos del Municipio actor.

Los artículos 115, fracciones III, párrafo tercero, y VI, así como el 116, fracción VII, párrafo segundo, ambos de la Constitución Federal, de los cuales se duele el Municipio actor, disponen lo siguiente:

"Artículo 115. ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

(Adicionado [N. de E. Reformado], D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien, se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

"...

(Reformada, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera con-



junta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia."

"Artículo 116. ...

"VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

"Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior."

De lo transcrito se desprende que los Municipios cuentan con la competencia constitucional para, por un lado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan; asimismo, pueden celebrar convenio con el Estado al que pertenecen, a efecto de que este último asuma la prestación de sus servicios y funciones públicas, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario; y, por otro, que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, **la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.**

Ahora bien, los artículos 31, 32 y 33 de la ley general de la materia,<sup>55</sup> regulan lo relativo a la **constitución de programas metropolitanos y zonas conurba-**

<sup>55</sup> "Artículo 31. Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta ley, y constituirán una zona metropolitana o conurbada interestatal."



das, a través de la coordinación de la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, atendiendo, fundamentalmente, a **dos supuestos concretos**:

**a) Zona metropolitana o conurbada interestatal**, la cual comprende dos o más centros de población situados en los territorios de entidades federativas vecinas, la cual se registrará por una **Comisión de Ordenamiento** de carácter permanente, integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada Municipio que lo integre, así como un representante de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano quien lo presidirá, y tendrá como facultades establecer mecanismos de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado; formular y aprobar el programa de ordenación de la zona metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionar y evaluar su cumplimiento; y,

**b) Zona metropolitana o conurbada estatal**, las cuales se encuentran ubicadas en el territorio de dos o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales para planear de manera conjunta su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

---

"Artículo 32. La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales deberán convenir la delimitación y constitución de una zona metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas.

"En las zonas metropolitanas interestatales y conurbaciones interestatales se constituirá una comisión de ordenamiento, que tendrá carácter permanente y será integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada Municipio que lo integre, así como un representante de la Secretaría quien lo presidirá; funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

"Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la zona metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionará y evaluará su cumplimiento."

"Artículo 33. Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley. Los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."



Por su parte, el artículo 36 de la ley general de la materia,<sup>56</sup> determina que la regulación para la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones, se llevará a cabo a través de las siguientes instancias:

**1) Una Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación**, la cual se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate; tendrá como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento; sesionará por lo menos trimestralmente; y podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;

**2) Un Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano**, que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la

<sup>56</sup> Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, **se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.**

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará **a través de las instancias siguientes:**

**I. Una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación**, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta Comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;

**II. Un consejo consultivo de desarrollo metropolitano** que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas.

"Dicho Consejo se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector que deberá conformar mayoría en el consejo. Sus integrantes elegirán a quien los presida;

**III. Los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y Municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente.** La Comisión de Ordenamiento Metropolitano y el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano que sesionarán por lo menos trimestralmente. Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por esta ley y la legislación estatal aplicable;

**IV. Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes;** y,

**V. Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.**"



formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas; se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno, así como de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector deberá conformar mayoría; sesionará por lo menos trimestralmente y de entre sus integrantes elegirán a quien los presida;

**3) Los mecanismos técnicos a cargo de los Estados y Municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente. Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por la ley general de la materia y la legislación estatal aplicable;**

4) Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes; y,

5) Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.

En esos términos, este Tribunal Pleno observa que, atendiendo al marco constitucional, así como el establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, **la constitución, planeación y gestión urbana de las zonas metropolitanas o conurbadas se lleva a cabo a través de la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno**, y en los términos de las instancias y mecanismos que prevé dicho instrumento normativo, **sin que se desprenda habilitación alguna a las entidades federativas para la constitución de organismos que desarrollen de manera exclusiva y excluyente ese tipo facultades.**

En efecto, la circunstancia de que en el orden normativo local se prevea la facultad del Congreso Local para crear un organismo encargado de la planeación urbana de zonas metropolitanas o conurbadas rompe con el sistema de coordinación establecido en la ley general de la materia, siendo que, además, se dejaría de lado la intervención directa del ente municipal en el ejercicio de sus facultades constitucionales en materia de desarrollo urbano y gestión de ese tipo de zonas, en violación a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones III, párrafo



tercero, y VI, así como en el 116, fracción VII, párrafo segundo, ambos de la Constitución Federal.

Aunado a ello, este Pleno observa que la constitución de un organismo encaminado al desarrollo de las competencias constitucionales que corresponden al ente municipal en materia de desarrollo urbano, podría constituirse en una autoridad intermedia frente al Municipio con respecto al gobierno local, en términos de coordinación y gestión de zonas metropolitanas o conurbado, en violación al artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, teniendo en cuenta que las normas impugnadas no prevén lineamientos o parámetros en torno a su naturaleza, integración y facultades, pues aun cuando se otorgue derecho de iniciativa ante el Congreso Local a los Municipios de la entidad federativa, lo cierto es que la definición de tales aspectos queda sujeto a la discusión y deliberación en el seno de dicha autoridad legislativa.

Es aplicable el criterio establecido en la **jurisprudencia P/J. 10/2000**,<sup>57</sup> emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 509, registro digital: 192326)

Finalmente, es de hacer notar que el primer párrafo del artículo décimo transitorio impugnado, resulta igualmente inconstitucional, en la medida en que

<sup>57</sup> De texto: "El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno."



establece un plazo que vincula al Municipio actor para la creación del organismo metropolitano a que se refiere el artículo 20, segundo párrafo, de la propia ley local impugnada, siendo que, como se expresó, ello no encuentra sustento en la ley general que rige a la materia.

Por lo expuesto, lo procedente es declarar la **invalidéz** de los artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio de la ley local impugnada.

**DÉCIMO PRIMERO.—La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o Local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal.** En su décimo quinto concepto de invalidez, el Municipio actor aduce que el artículo 136, fracción III, inciso a), de la ley local impugnada, restringe su facultad para determinar, a través de la zonificación primaria del territorio municipal, como áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, al condicionar su constitución y delimitación a la previa existencia de un decreto del Gobierno Federal o local, en violación a la fracción V, inciso a), y último párrafo, del artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con lo previsto en los diversos 8, fracciones V, VIII, y XV, 10, 46, párrafo cuarto, y 77 Bis, fracción IV, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

El artículo 136, fracción III, inciso a), impugnado, establece lo siguiente:

"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

"a) Por causa de preservación ecológica; decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable;



"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los Atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y,

"d) Por pendientes mayores al 45 %."

Es **fundado** el argumento del Municipio actor.

En primer término, se debe mencionar que este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 31/2010, en sesión de cinco de abril de dos mil once, ha establecido que tanto la materia de asentamientos humanos como la de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico son constitucionalmente concurrentes y sus disposiciones se desarrollan a través de leyes generales, esto es, los tres niveles de gobierno intervienen en ellas.

Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales los Estados y los Municipios participan en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos; además, establece las normas bajo las que dichos órdenes de gobierno concurrirán, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y en el desarrollo sustentable de los centros de población.

Por su parte, el objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente en el territorio del país.

En este sentido, cuando los planes de desarrollo urbano municipal incidan sobre áreas comprendidas en los programas de ordenamiento ecológico federales o locales, si bien es cierto que los Municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, interviniendo incluso en actos de planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de



los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en la entidad federativa, también lo es que los programas de desarrollo urbano municipal deben ser congruentes con los de ordenamiento ecológico federales y locales, pues no debe perderse de vista que los Municipios no cuentan con una facultad exclusiva y definitiva en las materias de asentamientos urbanos y de protección al ambiente, ya que ambas son de naturaleza constitucional concurrente, por lo que este tipo de facultades municipales deben entenderse sujetas a los lineamientos y a las formalidades que se señalan en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno.

Lo anterior se encuentra recogido en la **jurisprudencia P./J. 38/2011 (9a.)**, de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena (sic) Época, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 288, registro digital: 160856)

Asimismo, se estableció que existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico prevista en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, que son paralelas y complementarias:

**1) La normativa**, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diversos niveles de gobierno; y,

**2) La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación** que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.

Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 37/2011 (9a.), de rubro: "PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUI-



LIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena (sic) Época, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 298, registro digital: 160790)

Atendiendo a lo expuesto, los artículos 8o., fracciones V, VIII y XV, 46, fracción X, y penúltimo y antepenúltimo párrafos, 77 Bis, fracción IV, de la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente** disponen, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 8o. Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: ...

"V. La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local; ...

"VIII. La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 Bis 4 de esta ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas; ...

"XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente."

"Artículo 46. Se consideran áreas naturales protegidas: ...

"X. Zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales; y,

"XI. Áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

"...

"Asimismo, corresponde a los Municipios establecer las zonas de conservación ecológica municipales así como las demás categorías, conforme a lo previsto en la legislación local.



"En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población."

"Artículo 77 Bis. Los pueblos indígenas, organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, y demás personas interesadas en destinar voluntariamente a la conservación (sic) predios de su propiedad, establecerán, administrarán y manejarán dichas áreas conforme a lo siguiente: ...

"IV. Las áreas destinadas voluntariamente a la conservación se administrarán por su propietario y se manejarán conforme a la estrategia de manejo definida en el certificado. Cuando dichas áreas se ubiquen dentro del polígono de otras áreas naturales protegidas previamente declarada (sic) como tales por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, la estrategia de manejo observará lo dispuesto en las declaratorias y los programas de manejo correspondientes.

"Asimismo, cuando el Ejecutivo Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México establezcan un área natural protegida cuya superficie incluya total o parcialmente una o varias áreas destinadas voluntariamente a la conservación, tomarán en consideración las estrategias de manejo determinadas en los certificados que expida la secretaría."

De los preceptos transcritos se advierte claramente que **los Municipios cuentan con facultades para la creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, zonas de conservación ecológica municipales, las cuales tienen el carácter de áreas naturales protegidas.**

En ese sentido, la norma impugnada por el actor, al prever que corresponde a los Municipios la determinación de zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica como áreas no urbanizables, a través de la zonificación primaria del territorio municipal, únicamente por causa de preservación ecológica decretadas por la Federación o el Estado, desconoce y restringe la referida facultad concurrente municipal reconocida en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para la creación de áreas naturales protegidas, vulnerando con ello, además, el artículo 115, fracción V, inciso a), de la



Constitución Federal, que reconoce expresamente su competencia para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

En esa medida, lo precedente es declarar la **invalidez** de la porción normativa "**decretadas por la Federación o el Estado conforme la Legislación aplicable**";, contenida en el inciso a), de la fracción III del artículo 136 de la ley local impugnada, la cual, con motivo de ello, deberá leerse: "**a) Por causa de preservación ecológica**";.

DÉCIMO SEGUNDO.—**La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local.** En su vigésimo concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 367, párrafo segundo, 368, fracción I, 370, 375, 376 y 382, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto de la ley local impugnada, establecen como condición para que los Municipios puedan ejecutar clausuras y suspensiones de obras que incumplan con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, de una autorización judicial previa, lo que vulnera la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial, ya que con ello se impide que ejerza por sí y ante sí sus facultades administrativas y ejecutivas, para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas:

Aduce que de acuerdo con lo resuelto por ese Alto Tribunal en la controversia constitucional 1/95, se desprende que en el ejercicio de su potestad de mando, la administración pública municipal no se encuentra sujeta a la jurisdicción de los Tribunales de Justicia Administrativa, mucho menos a la potestad jurisdiccional de los tribunales locales, puesto que opera bajo el principio de autotutela administrativa, y que la intervención de la jurisdicción administrativa solamente se actualiza cuando se suscita la impugnación por parte de los particulares que resulten afectados por el acto administrativo.

Así, sostiene que las normas impugnadas transgreden los principios de división de poderes, supremacía constitucional y de autonomía municipal, en su vertiente de autotutela administrativa, ya que desconocen que el Municipio, por conducto de su Ayuntamiento o de la administración pública municipal, constitu-



yen un auténtico órgano de gobierno dotado de autonomía constitucional, siendo que tales previsiones lo colocan en una situación de subordinación frente al Poder Judicial, pues las autoridades administrativas ya no podrán imponer medidas de seguridad como suspensiones o clausuras, sino sólo cuando sea producto de una resolución judicial.

Los artículos impugnados en este apartado establecen lo siguiente:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5-cinco días hábiles, mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura.

"Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que para cada caso correspondan.

"En materia de aplicación, ejecución de medidas cautelares de seguridad y de sanciones los Municipios serán responsables de elaborar los reglamentos o disposiciones administrativas correspondientes."

"Artículo 368. Son medidas cautelares de seguridad las siguientes:

"I. Interrupción inmediata de trabajos cuya ejecución provoque o esté provocando riesgos a la integridad personal o patrimonial de las personas, o a quienes carezcan del permiso correspondiente; ..."

"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales y judiciales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."



"Artículo 375. Serán sanciones administrativas:

"I. La rescisión de convenios;

"II. La demolición o retiro parcial o total de escombros;

"III. La revocación de las licencias, permisos y autorizaciones otorgados;

"IV. El arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; y,

"V. El retiro de los anuncios y sus estructuras."

"Artículo 376. Serán sanciones judiciales:

"I. La suspensión de los trabajos; y,

"II. La clausura, parcial o total de obra."

"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos: ...

"La autoridad judicial competente, a solicitud del Municipio interesado ratificará la medida cautelar de seguridad impuesta por la autoridad municipal en el término de 5-cinco días a partir de recibida la solicitud, en todos los casos.

"En el caso de las suspensiones se considerará medida cautelar judicial y, por tanto, no es necesario el derecho de audiencia.

"En el caso de las clausuras, se seguirá el procedimiento de juicio ordinario previsto en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León."

Lo alegado por el Municipio actor, en torno a las normas que impugna, resulta **parcialmente fundado**, por lo siguiente:



Este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, analizó el artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y se observó que dicho precepto resultaba inconstitucional,<sup>58</sup> por violentar la competencia prevista a favor de los Municipios en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, **al subordinar el ejercicio de su función de autotutela administrativa para controlar y vigilar la utilización del uso (sic), a la decisión de una autoridad distinta, en este caso, a una perteneciente al poder judicial local**, bajo las siguientes consideraciones:

"Este Tribunal Constitucional ha sostenido que el carácter concurrente de la materia de asentamientos humanos no implica que la facultad otorgada al Congreso de la Unión para distribuir competencias entre los distintos órdenes de gobierno y regular mediante principios y bases generales el ejercicio de éstas, resulte omnímoda o ilimitada, pues no puede desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, conclusión que encuentra sustento en la jurisprudencia P./J. 17/2011,<sup>59</sup> de rubro: 'ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURA-

<sup>58</sup> Por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo quinto, denominado: "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial", consistente en declarar la invalidez del artículo 60, fracción VII, en su porción normativa "que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek votaron por la invalidez de la totalidad de la referida fracción.

<sup>59</sup> De texto: "Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor."



LEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA.' (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383)

"Entre las atribuciones enlistadas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal se encuentra la señalada con el inciso d), por la que se faculta al Municipio a autorizar, controlar y vigilar la utilización del uso del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

"Tales atribuciones exigen que sea el Municipio quien directamente se encargue de revisar la legalidad de las acciones urbanísticas que se lleven a cabo en su espacio territorial. En este sentido puede decirse que las facultades descritas en el inciso d) de la fracción V del artículo 115 constitucional, constituyen el fundamento de los mecanismos de autotutela administrativa de los que puede hacer uso el Municipio para verificar la legalidad de las acciones urbanísticas que se realicen en su territorio, así como su apego a los planes municipales de desarrollo urbano.

"Ahora bien, en el artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos se establecen dos mandatos específicos: el primero ordena que sea en la legislación local donde se definan los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución. Esta prescripción es consistente con la facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal para distribuir competencias en esta materia, la que en este caso se traduce en la atribución que se confiere a los Congresos de los Estados para que establezcan en la ley los supuestos normativos que pueden dar lugar a la suspensión y clausura de obras en ejecución.

"El segundo mandato ordena que en las leyes locales se establezca que la suspensión y clausura de obras en ejecución sea producto de resolución judicial.

"Esta última disposición transgrede la competencia de los Municipios prevista en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, porque subordina el ejercicio de su función de autotutela administrativa para controlar y vigilar la utilización el uso, a la decisión de una autoridad distinta, en este caso,



a una perteneciente al poder judicial local, la cual carece de atribuciones constitucionales para intervenir en el control y vigilancia de uso de suelo.

"Por lo anterior, se declara la invalidez del artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, en su porción normativa que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial."

Atento al precedente citado, este Tribunal Pleno observa que, en el caso, los artículos 367, párrafo segundo, en su porción normativa "***mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura***", 370, en su porción normativa "***y judiciales***", 376, párrafo primero, en su porción normativa "***judiciales***", y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, que impugna el Municipio actor resultan **inconstitucionales**, toda vez que el control judicial que establece el legislador local, afecta su competencia para decretar suspensiones o clausuras como medidas de seguridad, lo cual **subordina su función de tutela administrativa en materia de asentamientos humanos a la decisión de una autoridad distinta que carece de atribuciones constitucionales para intervenir en la vigilancia del uso de suelo.**

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 368, fracción I, 375 y 382, párrafo primero, de la ley local impugnada; y declarar la **invalidez** de los artículos 367, párrafo segundo, en su porción normativa "***mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura***", 370, en su porción normativa "***y judiciales***", 376, párrafo primero, en su porción normativa "***judiciales***", y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, a fin de que éstos últimos preceptos lean como sigue:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5-cinco días hábiles."



"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."

"Artículo 376. Serán sanciones:

"I. La suspensión de los trabajos; y,

"II. La clausura, parcial o total de obra; ..."

"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos:

"I. Cuando sin contar con permiso o autorización, el o los propietarios, ordenen, contraten o permitan la realización de alguna excavación, instalación, construcción, demolición, movimiento de tierra, desmonte o tala de árboles en un predio de su propiedad;

"II. Cuando sin contar con permiso o autorización se realice una excavación, construcción, instalación, o se depositen materiales o escombros que afecten la vía pública, terreno del dominio público o afecto a destino común;

"III. Cuando el alineamiento establezca, al predio, restricciones o afectaciones y éstas no se respeten;

"IV. Cuando el o los propietarios de un predio realicen una construcción sin contar con las constancias o licencias necesarias;

"V. Cuando el o los propietarios den a un predio o construcción un uso o destino diferente al autorizado o incumplan con la densidad, los coeficientes de ocupación y utilización del suelo aplicable;

"VI. Cuando el o los propietarios de un predio o construcción no respeten las disposiciones de la ley, su reglamentación o los planes de desarrollo urbano;



"VII. Cuando se ejecuten obras, instalaciones o edificaciones en lugares prohibidos por la ley, su reglamentación o los planes y programas de desarrollo urbano;

"VIII. Cuando se utilicen, sin las autorizaciones correspondientes, explosivos para excavaciones o demoliciones;

"IX. Cuando se realicen obras de construcción, urbanización y similares relativas a un fraccionamiento, sin contar con la factibilidad, licencia, permiso, o autorización correspondiente;

"X. Cuando se obstaculice o impida en alguna forma el cumplimiento de las ordenes de inspección expedidas por la autoridad competente;

"XI. Cuando se realice o promueva la venta de lotes, predios y edificaciones de un fraccionamiento, sin contar con la licencia, permiso o autorización correspondiente;

"XII. Cuando se promueva o permita la ocupación de un predio o edificación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones correspondientes o violando el uso de suelo que le corresponde; y,

"XIII. Cuando el propietario, poseedor o responsable de obras que se lleven a cabo en inmuebles ubicados en zonas de riesgo establecidas en el Atlas de riesgos, realice obras o instalaciones o actos sin permiso o autorizaciones, o teniéndolo no cumpla con el mismo."

**DÉCIMO TERCERO.—La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver.** En su vigésimo segundo concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la ley local impugnada, reducen prácticamente todos los plazos previstos en lo que se refiere al ejercicio del Ayuntamiento de sus potestades respecto a la determinación y regulación de los plazos previstos para que las autoridades resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones en el ámbito de sus competencias, lo cual, a su parecer, desconoce su competencia constitucional para regular las



materias y procedimientos administrativos que le corresponden, pues no se consideran las capacidades institucionales ni la complejidad de revisar cada solicitud, para efectos de determinar los tiempos de revisión de papelería, trámite, autorización y expedición de licencias.

Asimismo, aduce que la Legislatura Local distorsiona el sistema de competencias constitucional, porque agota de forma exhaustiva la regulación de todos los aspectos relacionados con procedimientos administrativos formales o constitutivos a partir de los cuales se conforma la voluntad oficial de la administración pública municipal, respecto a las pretensiones de autorización de los interesados para llevar a cabo acciones urbanas previstas en la ley de la materia, lo cual coloca a los Municipios como meros ejecutores de normas, sin permitir que tengan un razonable margen de libertad para regular procedimientos administrativos y los plazos para resolver, conforme a sus necesidades y condiciones particulares. Las normas impugnadas a que alude el Municipio actor son del tenor siguiente:

"Artículo 259. A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados en el artículo anterior y estando debidamente acompañadas de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar; constituye la factibilidad de uso de suelo: 10-diez días hábiles;

"II. Lineamientos generales de diseño urbano: 10-diez días hábiles;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo: 20-veinte días hábiles;

"IV. Plano de rasantes: 5-cinco días hábiles;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción: 20-veinte días hábiles;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente: 10-diez días hábiles;



"VII. Prórrogas para terminación de obras y reducción de garantías: 15-quince días hábiles;

"VIII. Constancia de terminación de obras, y liberación de garantías: 40-cuarenta días hábiles; y,

"IX. Municipalización: 10-diez días hábiles.

"En caso de que la autoridad competente sea omisa y no notifique personalmente la respuesta al trámite solicitado en los términos arriba señalados para cada caso y siempre que no se involucren situaciones ilícitas ni sea contraria a la presente ley, planes, programas u otras disposiciones de carácter general en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y asentamientos humanos, se considerará negada la solicitud planteada. La resolución negativa deberá ser notificada al interesado en el término de 3-tres días hábiles para que en su caso haga uso del derecho de interponer los recursos administrativos presentes en esta ley.

"En los reglamentos municipales u otras disposiciones de carácter general expedidos por el Ayuntamiento correspondiente, podrá establecerse un término menor al señalado en el primer párrafo de este artículo, el cual en ningún caso podrá ser mayor."

"Artículo 305. Las autorizaciones de subdivisiones, fusiones, relotificaciones y parcelaciones serán expedidas por la autoridad municipal competente y tendrán por objeto aprobar el número, superficie y dimensiones de los lotes resultantes.

"Las autorizaciones a que se refiere este artículo serán expedidas en el término de 10-diez días hábiles contados a partir de que sean satisfechos los requisitos establecidos en el presente capítulo para su obtención, y tendrán una vigencia de 150-ciento cincuenta días hábiles a partir de su expedición, para la inscripción del predio correspondiente ante el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León."

"Artículo 309. A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados, estando debidamente acompañados de la documentación



requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:

"I. Factibilidad de uso de suelo: 5-cinco días hábiles;

"II. Fijación de lineamientos: 5-cinco días hábiles;

"III. Licencia de uso de suelo; o su modificación: 10-diez días hábiles;

"IV. Licencia de Construcción; o su modificación: 10-diez días hábiles;

"V. Prórrogas para terminación de obras: 5-cinco días hábiles;

"VI. Constancia de terminación de obras: 5-cinco días hábiles;

"VII. Proyecto de ventas en condominio, cuando así se requiera y garantía suficiente: 10-diez días hábiles;

"VIII. Prórrogas para terminación de obras en condominio y reducción de garantías: 10-diez días hábiles;

"IX. Constancia de terminación de obras en condominio y liberación de garantías: 10-diez días hábiles; y,

"X. Licencia de uso de edificación: 10-diez días hábiles."

"Artículo 319. La autoridad municipal competente, una vez que reciba la solicitud del proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción, la revisará y dictaminará en un plazo no mayor de 10-diez días hábiles. En el caso de las personas físicas poseedoras o propietarias de vivienda unifamiliar se dictaminará en un plazo no mayor a 3-tres días. Si el dictamen descalifica el proyecto de construcción, se notificará al solicitante para los efectos que establezcan esta ley y demás disposiciones de carácter general expedidas por el Ayuntamiento. Si el dictamen recomienda autorizar el proyecto de construcción, de inmediato se expedirá la autorización del proyecto ejecutivo arquitectónico o la licencia o permiso de construcción, previo pago del derecho que fije la ley de hacienda aplicable: ..."



Lo alegado por el Municipio actor, respecto de los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la ley local impugnada, resulta **infundado**, pues como se ha explicado, la fijación de los plazos para que las autoridades locales y municipales den respuesta a las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones de los particulares en la materia que se analiza, de ninguna manera incide en el ámbito de la competencia municipal que alega, toda vez que ello se encuentra dentro del ámbito de libertad configurativa que corresponde a las entidades federativas para legislar los términos en que se desarrollarán las previsiones a nivel local en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, acorde con las fracciones I y XXV del artículo 10 de la ley general de la materia,<sup>60</sup> cuya última fracción determina la obligación de prever en la legislación los tiempos de respuesta relativos a las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas.

No obstante, **este Tribunal Pleno advierte que el artículo 319 impugnado resulta inconstitucional**, en la medida en que no se limita a establecer un plazo para dar respuesta a una solicitud de proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción, sino que **vincula al Municipio actor para que ejerza las facultades que tiene reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal**, y emita un **dictamen** en un plazo no mayor a diez días hábiles, y en el caso de personas físicas poseedoras o propietarias de vivienda unifamiliar, dicho plazo se reduce a no más de tres días.

En efecto, a diferencia del resto de los preceptos impugnados, el artículo 319 incide directamente en la competencia constitucional del ente municipal, pues el legislador local no se limita a establecer un plazo de respuesta, sino que

<sup>60</sup> "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:

"I. **Legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial**, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta ley; ...

"XXV. **Establecer en las leyes** y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, **en las cuales se debe prever por lo menos** las formalidades y requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, **tiempos de respuesta**, medios de impugnación, medidas de seguridad y sanciones, causas de revocación y efectos para la aplicación de afirmativas o negativas fictas, tendientes a garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia."



lo obliga a emitir a dar su opinión en torno la viabilidad de un proyecto de construcción en determinado tiempo establecido por el propio gobierno local, y a realizar ciertos actos posteriores en el caso de que el dictamen respectivo resulte favorable para el solicitante, caso en el cual **se obliga al Municipio a expedir la autorización del proyecto ejecutivo arquitectónico o la licencia o permiso de construcción.**

Lo anterior, claramente afecta la autonomía del ente municipal, pues como órgano de gobierno, cuenta con la autonomía para decidir cuándo ejercer sus facultades constitucionales y, en su caso, autorizar o no un respectivo proyecto de obra en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano u ordenamiento territorial, siendo que en el caso concreto, el plazo respectivo obliga al Municipio a emitir un **dictamen** y, siendo favorable, se le obliga a expedir la autorización solicitada, lo cual **lo convierte en un mero ejecutor de las reglas establecidas por el legislador local,** vulnerando su competencia constitucional.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 259, 305, segundo párrafo, y 309 de la ley local impugnada; y declarar la **invalidéz** del artículo 319 del propio ordenamiento.

DÉCIMO CUARTO.—**La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica.** En su vigésimo tercer concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la ley local impugnada, establecen para efectos prácticos que la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de restantes, licencias de uso de suelo y de construcción tendrán vigencia indefinida (sólo para el proyecto ejecutivo se establece una vigencia de 4 años), lo cual viola la autonomía municipal, división de poderes y supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local establecía vigencias definidas para todas las autorizaciones. Tales previsiones, a su parecer, generan incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al momento o lapso de tiempo dentro del cual el titular del permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización, puede ejercer la prerrogativa que en el mismo se consigne; no obstante que es un hecho notorio que las condiciones sociales, económicas, culturales, medioambientales, jurídica y de infraestructura en los centros de población no son estáticas, sino dinámicas.



Agrega que cualquier autorización incorpora una serie de prerrogativas en favor de su titular, motivo por el cual los jueces podrían llegar a considerar que la posterior entrada en vigor de una norma general no puede modificar o extinguir derechos o la situación jurídica particular surgida con anterioridad al plan o programa, aun a pesar de que el titular de la prerrogativa conferida a través del permiso, licencia o autorización de vigencia indefinida, aún no fuera ejercida.

Además, señala que los preceptos impugnados resultan contradictorios con el artículo 93, último párrafo, de la propia ley local impugnada, el cual establece que la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualquier otro derecho adquirido, que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación.

Los preceptos impugnados por el Municipio actor, establecen lo siguiente:

"Artículo 291. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo, tendrán las siguientes vigencias:

"I. En fraccionamientos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, estarán vigentes hasta tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, Atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan."

"Artículo 304. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo, tendrán las siguientes vigencias:

"I. En conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, no generarán derechos adquiridos y estarán vigentes hasta tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo Urbano, Atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan."



"Artículo 313. Las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, no tendrán vencimiento.

"En caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos, que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización, deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones."

Los preceptos anteriores establecen los siguientes supuestos en relación con la vigencia de ciertas autorizaciones:

a) La regla general dispone que **las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, no tendrán vencimiento** (artículo 313, párrafo primero).

b) **En fraccionamientos que se desarrollen en una etapa**, la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, **estarán vigentes hasta tanto los nuevos** planes o programas de desarrollo urbano, Atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, **no las contravengan** (artículo 291, fracción I).

c) **En conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa**, la factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, **estarán vigentes hasta tanto los nuevos** planes o Programas de Desarrollo Urbano, Atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, **no las contravengan** (artículo 304, fracción I); y,

d) **En caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas** en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos, que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización, **deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones.**

Por su parte, el diverso numeral 93, último párrafo, invocado por el Municipio actor, del cual aduce que resulta contradictorio con los preceptos mencionados, dispone lo siguiente:



"Artículo 93. La modificación de los planes o programas de desarrollo urbano podrá realizarse en cualquier tiempo por la autoridad competente, cuando ocurra alguna de las siguientes circunstancias:

"I. La variación sustancial de las condiciones y circunstancias que le dieron origen;

"II. Cambios en los aspectos financiero, social y político que los vuelva irrealizables u onerosos para la comunidad o a (sic) los particulares;

"III. Surjan alternativas más favorables por condiciones que no existían o se desconocían en el momento de ser aprobados o por nuevas técnicas que determinen que lo planeado resulta contrario al principio de sustentabilidad, esto avalado por los estudios especializados correspondientes realizados por instituciones oficiales reconocidas en la materia;

"IV. Para incluir proyectos urbanísticos estratégicos no previstos en el programa; y,

"V. Cuando sobrevengan circunstancias que impidan su ejecución.

"La modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualesquier otro derecho adquirido que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación."

Este Tribunal Pleno considera **fundado** lo alegado por el Municipio actor, pues las normas impugnadas violan el principio de seguridad jurídica, reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, impactando en la posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación y, primordialmente, control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el diverso 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, la circunstancia de que el legislador local establezca en los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, que las autorizaciones relacionadas



con la factibilidad de urbanización y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, "**estarán vigentes hasta tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, Atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan**", y por su parte, el determinar en el diverso 313 que las autorizaciones referidas, "**no tendrán vencimiento**", **impide al Municipio tener certeza sobre cuándo dejan de tener vigencia tales instrumentos**, lo que se traduce en la imposibilidad del ente municipal para realizar una planeación, zonificación, así como un control y vigilancia adecuadas del uso del suelo, pues tales atribuciones dependen, en forma relevante, de la vigencia de los distintos permisos de las autorizaciones y licencias.

Aunado a ello, el hecho de que el término de la vigencia de esos instrumentos se haga depender de la contravención del resto de las disposiciones aplicables, con motivo de "**una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas**", hacen posible que, a través de reformas a leyes, normas técnicas, así como a programas o planes de las entidades federativas o, incluso, de la Federación, **se dejen sin efectos actos administrativos que el ente municipal realizó legalmente y en ejercicio de sus facultades constitucionales, afectando, en consecuencia, su autonomía constitucional**, en tanto que, a través de las normas impugnadas, se impide al Municipio contar con certeza para ejercer sus atribuciones constitucionales en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, toda vez que, con las previsiones impugnadas, ello se hace depender de circunstancias ajenas a su voluntad.

Además, como alega el demandante, los preceptos impugnados entran en contradicción con el artículo 93, último párrafo, que invoca, pues la vigencia indefinida de las autorizaciones, se hace depender de la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano, lo genera inseguridad jurídica, incluso, a los titulares con derechos adquiridos.

Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** de los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la ley local impugnada.

**DÉCIMO QUINTO.—El Congreso del Estado desarrollo deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en**



**perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídicas, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional.** En su vigésimo cuarto concepto de invalidez, el Municipio actor explica que la ley local impugnada dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, que entre otras cosas establecía que los Municipios debían prever en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano cumplieran con las siguientes características: **a)** Que no tuvieran pendientes mayores al 45 %; **b)** Que el suelo no tuviera fallas o fracturas geológicas; **c)** Que no fuera susceptible de derrumbes o deslizamientos; **d)** Que no sea colapsable, dispersivo, granular suelto o corrosivo; **e)** Que no sea expansivo; **f)** Que no sea inundable o pantanoso; **g)** Que no se encuentre dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes; **h)** Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos; y, **i)** Que no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos, entre otras.

Indica que se dejó de recoger lo establecido en el artículo 196, fracción I, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, que preveía una regla concreta para controlar acciones de crecimiento urbano en terrenos con pendiente natural, como medida tendiente a promover e incrementar la resiliencia urbana, consistente en la prohibición expresa y categórica del desarrollador de cualquier acción urbana en terrenos con pendiente natural mayor al 45 %.

Además, señala que la ley local impugnada modificó sustancialmente el enfoque de lo que establecía el artículo 121, fracción III, inciso b), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano estatal, que preveía un principio general de prevención en materia de planeación urbana por cuestiones de riesgo, como medida tendiente a promover e incrementar la resiliencia urbana, al establecer que la zonificación primaria del territorio, debía considerar áreas no urbanizables por "prevención de riesgos"; mientras que ahora el artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada, establece que la zonificación primaria del territorio debe considerar áreas no urbanizables "**por altos riesgos mitigables conforme lo determinen los Atlas de riesgo federal, estatal o municipal**", puesto que la eficacia delimitativa de las eventuales medidas de mitigación no pueden prejuzgarse desde el nivel de planeación urbana, donde las políticas de zonificación se



determinan en función de estudios generales o información a nivel de zona, no en estudios a nivel detalle de un predio o de una parte del mismo.

Así, considera que el cambio de enfoque provoca que sea mucho más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada área bajo la clasificación de área no urbanizable "**por altos riesgos no mitigables**", cuando antes esa clasificación de área no urbanizable sólo debía atender a la "**prevención de riesgos**", lo que, a su parecer, hacía más sencillo proteger desde el ámbito de la planeación urbana la seguridad e integridad físicas de las personas y sus bienes.

El artículo 136 de la ley local impugnada, a que hace referencia el Municipio actor, establece lo siguiente:

"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

"a) Por causa de preservación ecológica; decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable;

"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los Atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y,

"d) Por pendientes mayores al 45%."



Los argumentos del Municipio actor son **infundados**, pues por un lado, independientemente de que el Congreso Local haya o no contemplado ciertos supuestos relacionados con la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, de ninguna forma con ello se acredita una afectación directa a la competencia que la Constitución Federal le reconoce al Municipio.

En primer término, en cuanto al alegato relativo a que la ley local impugnada dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local,<sup>61</sup> que entre otras cosas establecía la obligación de los Municipios de prever en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano tuvieran ciertas características, es de destacar que, de conformidad con el artículo 11, fracción XXIV, de la ley general de la materia,<sup>62</sup> corresponde a los Municipios **promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asen-**

<sup>61</sup> **"Artículo 195.** Los Municipios preverán en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano tengan las siguientes características:

"I. Que las pendientes del suelo sean menores al 45 %;

"II. Que el suelo no tenga fallas o fracturas geológicas activas;

"III. Que el suelo no sea susceptible a derrumbes o deslizamientos;

"IV. Que el suelo no sea colapsable, dispersivo, granular suelto, corrosivo o con alto contenido de materia orgánica;

"V. Que el suelo no sea expansivo, a menos que se mejore la capacidad portante o de resistencia del mismo mediante estabilizaciones mecánicas, físicas y fisicoquímicas, indicadas por un laboratorio de mecánica de suelos, avalado por la autoridad municipal, y/o se retire totalmente el material contaminado que por acción química cause daños personales y materiales;

"VI. Que el suelo no sea inundable o pantanoso, a menos que se ejecuten las obras necesarias de saneamiento;

"VII. Que no se encuentren dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes;

"VIII. Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos;

"IX. Que en el área no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos;

"X. Que el suelo no tenga usos agropecuarios de alta productividad, bancos de material o actividades extractivas en producción;

"XI. Que el área no sea de recarga acuífera;

"XII. Que el área pueda integrarse al área urbana existente mediante la vialidad y el transporte urbano; y

"XIII. Que el área pueda ser dotada de infraestructura y los servicios públicos de agua potable, drenaje sanitario, energía eléctrica y alumbrado público."

<sup>62</sup> **"Artículo 11.** Corresponde a los Municipios: ...

**"XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos."**



**tamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos**, de manera que, independientemente de que el legislador local haya previsto o no la obligación del Municipio para abarcar ciertos aspectos en materia de resiliencia relacionados con las áreas de reserva de suelo, queda al ámbito municipal el regular esos aspectos, atendiendo a las particularidades que se le presenten, lo cual válidamente puede hacer al momento de formular y ejecutar sus planes o programas de desarrollo urbano de los centros de población.

Por otra parte, si bien el artículo 196, fracción I, de la anterior Ley de Desarrollo Urbano Municipal local,<sup>63</sup> establecía la prohibición del desarrollo de cualquier acción urbana en terrenos con pendiente natural mayor al 45% (cuarenta y cinco por ciento), lo cierto es que el diverso 136, fracción III, inciso d), del propio ordenamiento, declara como áreas no urbanizables, precisamente, aquellas zonas con pendientes mayores al 45% (cuarenta y cinco por ciento).

Finalmente, en relación con el argumento del Municipio actor consistente en que el artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada, considera como áreas no urbanizables, aquellas zonas "**por altos riesgos mitigables conforme lo determinen los Atlas de riesgo federal, estatal o municipal**"; cuando antes, en el diverso 121, fracción III, inciso b), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano estatal,<sup>64</sup> esa clasificación sólo debía atender a la "**prevención de riesgos**",

<sup>63</sup> **Artículo 196.** Las acciones de crecimiento que se pretendan llevar a cabo en terrenos con pendiente natural, se sujetarán a las siguientes disposiciones:

"I. En terrenos con pendiente natural mayor al 45 % (cuarenta y cinco) queda prohibido el desarrollo de cualquier acción urbana."

<sup>64</sup> **Artículo 121.** A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue: ...

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y

"III. Áreas no urbanizables:

"a) Por causa de preservación ecológica;

"b) Por prevención de riesgo;

"c) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población; y

"d) Por tener pendientes mayores al 45 %."



ello responde a los mandatos contenidos en los artículos 10, fracción XXIV, 11, fracción XXIV y 46 de la ley general de la materia, los cuales disponen:

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"XXIV. Prevenir y evitar la ocupación por asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los Atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos."

"Artículo 46. Los Planes o Programas de Desarrollo Urbano deberán considerar las normas oficiales mexicanas emitidas en la materia, las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos en el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y en los Atlas de riesgos para la definición de los usos del suelo, destinos y reservas. Las autorizaciones de construcción, edificación, realización de obras de infraestructura que otorgue la secretaría o las entidades federativas y los Municipios deberán realizar un análisis de riesgo y en su caso definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil."

De los preceptos transcritos, se desprende, por un lado, la obligación de las entidades federativas de prevenir y evitar la ocupación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los Atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable; y por otro, la **obligación de los Municipios de promover y ejecutar acciones para prevenir y mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos, así como considerar en sus planes o programas de desarrollo urbano las medidas y criterios en materia de Resiliencia previstos, tanto en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano, como en los Atlas de riesgos para la definición de los usos del suelo, destinos y reservas**, siendo que en el otorgamiento de autorizaciones



en materia de construcciones, edificaciones y realización de obras de infraestructura, tanto la Federación, como las entidades federales y **los Municipios deberán (sic) un análisis de riesgo y, en su caso, definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil.**

De esta manera, el alegato del Municipio actor relativo a que, conforme a la legislación anterior era más sencillo atender a la categoría abierta de "**prevención de riesgos**" y que conforme a la legislación que impugna, le resulta más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada área bajo la clasificación de área no urbanizable "**por altos riesgos no mitigables**", con ello no desvirtúa en forma alguna la obligación que se desprende directamente de la ley general de la materia, en la cual debe realizar un análisis de riesgo y definir las medidas de mitigación respectivas.

Por tanto, en la medida en que el Municipio actor no acredita en este aspecto una afectación a su competencia constitucional en materia de asentamientos humanos y ordenamiento territorial, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada.

**DÉCIMO SEXTO.—La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el Plan o Programa Metropolitano de Desarrollo Urbano, viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones.** Análisis del vigésimo quinto concepto de invalidez. En su vigésimo quinto concepto de invalidez, el Municipio actor explica que el artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada, prevé la posibilidad de que el Ejecutivo Local incluya en el Presupuesto de Egresos del Estado una partida presupuestal para financiar proyectos de alcance metropolitano previstos en el Plan o Programa Metropolitano de Desarrollo Urbano, y que los Municipios que constituyan asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado; sin embargo, considera que la sola previsión de tales posibilidades es insuficiente para lograr los fines del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, lo cual, asimismo, vulnera la competencia del Municipio, los principios de certeza y seguridad jurídica, así como la supremacía constitucional.



Asimismo, sostiene que el Congreso Local soslaya que la previsión de una partida presupuestal en el Presupuesto de Egresos del Estado para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el Plan o Programa Metropolitano de Desarrollo Urbano, es una necesidad y obligación jurídica, y no una prerrogativa de ejercicio potestativo, pues acorde con el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, se establece como imperativo el dictado de "**medidas necesarias**" para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, "**a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población**", entre otras. Por tanto, concluye que si el Congreso del Estado no prescribió como obligación del Poder Ejecutivo el prever una partida presupuestal para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el Plan o Programa Metropolitano de Desarrollo Urbano, desarrolló deficientemente la función legislativa que le concede el orden constitucional.

Ahora bien, el artículo 42 de la ley local impugnada, a que hace referencia el Municipio actor, dispone lo siguiente:

"Artículo 42. Los Municipios podrán constituir asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, lo que podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado.

"Los fondos e instrumentos a que alude el párrafo anterior podrán dirigirse a:

"I. Apoyar, mediante garantías o avales, el desarrollo de acciones, obras o servicios públicos municipales;

"II. Apoyar o complementar a los Municipios o a los organismos o asociaciones intermunicipales, mediante el financiamiento correspondiente, el desarrollo de acciones, obras o servicios públicos de interés metropolitano, así como de los proyectos, información, investigación, consultoría, capacitación, divulgación y asistencia técnica necesarios; y,

"III. Apoyar y desarrollar programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para las distintas necesidades del desarrollo urbano, proveyendo capital



de riesgo a los mismos o mediante la gestión, promoción e intermediación financiera que resulte necesaria.

"Asimismo, mediante el diseño y operación de instrumentos financieros, se podrá promover una red de fondos de inversión metropolitana, que integre alianzas estratégicas con organismos empresariales, gobiernos, instituciones financieras, inversionistas privados nacionales y extranjeros, y que permita multiplicar los recursos de inversión para el desarrollo metropolitano.

"Los convenios de asociación intermunicipal establecerán las reglas particulares para la integración y operación de dichos fondos, así como para la gestión común de las acciones, obras y servicios de interés metropolitano.

"Con independencia de que se suscriban o no convenios de asociación intermunicipal entre los Municipios que conforman una zona metropolitana, el Ejecutivo del Estado podrá incluir en el Presupuesto de Egresos correspondiente a cada ejercicio fiscal, una partida para financiar proyectos de alcance metropolitano, previstos en los planes o programas cuyo destino será decidido por la Comisión de Desarrollo Metropolitano corresponderá al del Congreso del Estado aprobarla o modificarla e incluirlo en la ley de egresos respectiva.

"Los recursos de la partida señalada en el párrafo segundo y el párrafo anterior, se destinarán a proyectos de alcance metropolitano, que pueden incluir estudios, planes, evaluaciones, programas, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso o para complementar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución.

"Los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento, a que se refiere el párrafo anterior, deberán ser viables y sustentables."

Del artículo que precede se desprende que, a través de celebración de convenios de asociación, los Municipios podrán, a través de la celebración de convenios de asociación, constituir asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de



interés común para el desarrollo metropolitano, **lo que podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado**; además de que, con independencia de que los Municipios celebren ese tipo de convenios, **el Ejecutivo Local podrá incluir en el Presupuesto de Egresos correspondiente a cada ejercicio fiscal, una partida para financiar proyectos de alcance metropolitano, previstos en los planes o programas cuyo destino será decidido por la Comisión de Desarrollo Metropolitano**, siendo que corresponderá al Congreso del Estado aprobarla o modificarla, e incluirlo en la ley de egresos respectiva.

Ahora bien, el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, dispone lo siguiente:

"Artículo 27. ...

(Reformado, D.O.F. 6 de enero de 1992)

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

Es **infundado** lo alegado por el Municipio actor, pues contrario a lo que afirma, no existe obligación constitucional del gobierno local para establecer una partida que financie proyectos de alcance metropolitano pues, atendiendo al marco general que se analiza, para llevar a cabo ese tipo de proyecto, se re-



quiere el acuerdo de los tres órdenes de gobierno, en el cual, precisamente, determinen el reconocimiento e integración de una zona metropolitana y la forma de llevar su gestión y, por otro, la disponibilidad presupuestal para llevarla a cabo.

En efecto, el artículo 101, fracción II, de la ley general de la materia<sup>65</sup> dispone que la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, **sujetos a disponibilidad presupuestaria**, fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para el establecimiento de mecanismos e instrumentos para el desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, así como **de conurbación o zona metropolitana**.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 33 de la ley general de la materia,<sup>66</sup> **las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, se regulan por la legislación local** y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, los cuales planearán de manera coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos. Por su parte, el artículo 36, fracción V, del mismo ordenamiento<sup>67</sup> de-

<sup>65</sup> "Artículo 101. La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, **sujetos a disponibilidad presupuestaria**, fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para:

"I. La aplicación de los planes o Programas de Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial, regional, de conurbación o zona metropolitana;

"II. **El establecimiento de mecanismos e instrumentos para el desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, de conurbación o zona metropolitana.**"

<sup>66</sup> "Artículo 33. Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley. Los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."

<sup>67</sup> "Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes: ...

"V. **Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.**"



termina que para **la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones, se deberán prever los mecanismos o fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas, entre otros, el fondo metropolitano.**

De esta forma, la posibilidad de constitución de zonas metropolitanas o conurbadas se hace depender, por un lado, de la **disponibilidad presupuestaria de cada orden de gobierno** y, por otro, del **convenio de coordinación que al efecto se celebre**, en el que se acuerde la forma y términos en que se integrará un fondo metropolitano para su gestión, siendo que en los planes y programas municipales emitidos al efecto, se deberán establecer los objetivos y estrategias para los diferentes temas o materias, priorizando aquellos que sean de interés metropolitano, acorde con las previsiones en el artículo 37 de la ley general de la materia.<sup>68</sup>

<sup>68</sup> "Artículo 37. Los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, deberán tener:

"I. Congruencia con la estrategia nacional de ordenamiento territorial;

"II. Un diagnóstico integral que incluya una visión prospectiva de corto, mediano y largo plazo;

"III. Estrategias y proyectos para el desarrollo integral de la zona metropolitana o conurbación, que articulen los distintos ordenamientos, planes o programas de desarrollo social, económico, urbano, turístico, ambiental y de cambio climático que impactan en su territorio;

"IV. La delimitación de los centros de población con espacios geográficos de reserva para una expansión ordenada a largo plazo, que considere estimaciones técnicas del crecimiento;

"V. Las prioridades para la ocupación de suelo urbano vacante, la urbanización ordenada de la expansión periférica y la localización adecuada con relación al área urbana consolidada de suelo apto para la urbanización progresiva;

"VI. Las políticas e instrumentos para la reestructuración, localización, mejoramiento de la infraestructura y los equipamientos del ámbito metropolitano;

"VII. Las acciones y las previsiones de inversión para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona conurbada;

"VIII. Las acciones de movilidad, incluyendo los medios de transporte público masivo, los sistemas no motorizados y aquellos de bajo impacto ambiental;

"IX. Las previsiones y acciones para mejorar las condiciones ambientales y el manejo integral de agua;

"X. Las previsiones y acciones prioritarias para conservar, proteger, acrecentar y mejorar el espacio público;

"XI. Las estrategias para la conservación y el mejoramiento de la imagen urbana y del patrimonio natural y cultural;

"XII. Las estrategias de seguridad, prevención del riesgo y resiliencia; y,

"XIII. Metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del programa de la zona metropolitana o conurbación.

"Adicionalmente, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales, podrán formular y aprobar programas parciales que establecerán el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas o materias, priorizando los temas de interés metropolitano establecidos en esta ley."



Lo anterior es así, máxime que el artículo 42 impugnado, reconoce que los **Municipios de la entidad federativa pueden constituir fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano**, incluso garantías o avales, así como programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para las distintas necesidades del desarrollo urbano, proveyendo capital de riesgo a los mismos o mediante la gestión, promoción e intermediación financiera que resulte necesaria, de donde resulta una potestad municipal para la constitución y gestión de zonas metropolitanas.

Ello, en consonancia con lo dispuesto por el diverso numeral 60, fracción VII, de la ley local impugnada, en el que se dispone que los planes y programas incluidos en el sistema estatal de planeación deberán estructurarse y contener, entre otras cosas, **los mecanismos de instrumentación financiera a utilizarse para sufragar las obras, acciones e inversiones propuestas en el plan o programa, conforme a las disposiciones fiscales y presupuestales aplicables**.

Asimismo, el artículo 96, cuarto párrafo, de la ley citada, dispone que **los mecanismos financieros y fiscales atenderán a las prioridades que establezcan los planes de desarrollo urbano**, y podrán dirigirse, entre otros, para apoyar y desarrollar programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para lograr zonas metropolitanas o conurbaciones más organizadas y compactas, y para atender las distintas necesidades del desarrollo urbano.

Por su parte, el diverso 97 del mismo ordenamiento, determina que todas las acciones, inversiones y obras relativas al aprovechamiento del territorio que realicen el Estado y los Municipios deberán sujetarse a lo dispuesto en los planes o programas de desarrollo urbano respectivos, siendo que **sin este requisito la autoridad competente no podrá otorgar la autorización presupuestal o de financiamiento o las autorizaciones administrativas para efectuarlas**. Para tal efecto, la solicitud presupuestal correspondiente deberá incluir una exposición de la relación entre las acciones, inversiones y obras de que se trate con fundamento en los objetivos y metas de los planes de desarrollo urbano.

En esos términos, se observa que el **legislador local estableció reglas para el financiamiento y gestión de zonas metropolitanas o conurbanas de la entidad federativa, ajustándose a los parámetros establecidos en la ley**



**general de la materia**, reconociendo que el ente municipal cuenta con la competencia para su constitución y financiamiento, siempre que exista disponibilidad presupuestal y el acuerdo de coordinación celebrado con los diferentes órdenes de gobierno, lo cual puede tener sustento, incluso, con una partida presupuestal incorporada en el Presupuesto de Egresos del Estado, dirigida, precisamente, a financiar proyectos de alcance metropolitano.

Con las consideraciones anteriores no se pretende desconocer la importancia de garantizar el financiamiento de zonas metropolitanas o conurbadas. El artículo 27 de la Constitución Federal, en su párrafo tercero, prevé la obligación de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos, "a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población"; y en sintonía con este mandato de optimización, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de asentamientos humanos que establecería la competencia entre los distintos órdenes, "con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución". Cumpliendo este mandato, la ley general de la materia estableció la concurrencia entre los distintos órdenes para la constitución, financiamiento y gestión de zonas metropolitanas; sin embargo, ello se encuentra sujeto a los diversos objetivos, estrategias y proyectos para su desarrollo integral, atendiendo, sobre todo, a la disponibilidad presupuestal de cada orden de gobierno.

Por lo tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada.

**DÉCIMO SÉPTIMO.—Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria.** En este considerando se analizan los conceptos de invalidez décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno que formula el Municipio actor, los cuales se relacionan con diversas previsiones contenidas en la ley local impugnada relativas a la cesión de áreas municipales y el área libre complementaria, conforme a lo siguiente:

- En su décimo sexto concepto de invalidez alega que las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la



medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada);

- En su décimo séptimo concepto de invalidez aduce que la previsión relativa al "área libre complementaria", viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada);

- En su décimo octavo concepto de invalidez sostiene que la previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada); y

- En su décimo noveno concepto de invalidez considera que la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas y jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídicas, en relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada).

Los artículos impugnados por el Municipio actor establecen lo que se transcribe a continuación, resaltando las porciones normativas a que alude el demandante de manera específica:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal:

"...

"X. Parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado: se deberá ceder el 17 % -diecisiete por ciento de la superficie total del predio, menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación, únicamente cuando se trate de parcelaciones de predios de 5,000-cinco mil metros cuadrados o más de superficie; tratándose



de predios menores a 5,000-cinco mil metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones públicas del Municipio se podrá hacer la cesión o el pago correspondiente en cuyo caso se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de 3-tres meses; y se diferirá ésta obligación conforme al artículo 234 de esta ley;

"...

"Las construcciones y edificaciones de tipo mixto que se desarrollen en terrenos no comprendidos en fraccionamiento autorizado, cederán en forma proporcional el 17 %-diecisiete por ciento del área libre de afectaciones, o 22-veintidós metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"En los conjuntos urbanos de cualquier tipo, así como las construcciones y edificaciones no comprendidas en fraccionamiento autorizado, las áreas de cesión municipal resultantes se cederán sobre el terreno natural de acceso libre para el público.

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas.

"El manejo de las aguas pluviales, indistintamente sobre el terreno natural o sobre losas, deberá captarse y conducirse a la red pública o al subsuelo mediante pozos de absorción.

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines y lagunas, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines.

"Las áreas de cesión para destinos, serán transmitidas al Municipio al momento de inscribir en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León el Régimen de Condominio correspondiente.

"La cesión a la que se refiere el presente artículo sólo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada.



"En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión.

"En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria a razón del 8 % -ocho por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El Área Libre Complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El Área Libre Complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV; será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas."

"Artículo 230. La subdivisión es la partición de un predio ubicado dentro del área urbana y que no requiere del trazo de una o más vías públicas y deberá observar las siguientes normas básicas: ...

"III. Los predios sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, deberán ceder al Municipio el área municipal correspondiente conforme a lo dispuesto por el artículo 212 de esta ley; en concordancia con el artículo 234 de esta ley."

"Artículo 234. En el caso de parcelación o subdivisiones fuera de fraccionamiento autorizado, se deberá diferir la obligación de ceder áreas en favor del Municipio hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio a que se refieren dichos preceptos."

"Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas, lagunas y jardines; ..."



**A. Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada). Análisis del décimo sexto concepto de invalidez.**

En su **décimo sexto concepto de invalidez** el Municipio actor menciona que el artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada establecen que la cesión de áreas municipales deberá realizarse por una sola ocasión y no podrá exigirse cesión adicional a la realizada con la acción de crecimiento previamente autorizada, y que en la densificación en fraccionamientos autorizados que incluya el cambio de uso de suelo diferentes al habitacional, no será exigible área de cesión municipal, lo que vulnera los principios consagrados en los artículos 115, fracción IV, inciso a) y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal pues, a su parecer, desconocen la prerrogativa constitucional consistente en que la hacienda pública municipal se formará de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y que en todo caso percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; y que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; puesto que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, los Estados o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Sostiene que de conformidad con los artículos 10, fracciones XII y XXI, 57 y 76 de la ley general de la materia, es responsabilidad de la Legislatura Local establecer en favor de las haciendas municipales, sin exención alguna (salvo las autorizadas constitucionalmente), las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su división, fraccionamiento y consolidación, y para el financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano; además de prever las especificaciones que garanticen que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a las



vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población; así como establecer disposiciones tendentes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, **garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.**

Con lo anterior pretende evidenciar que los preceptos impugnados contravienen la ley general, cuando prevén que: **1)** los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinado a áreas verdes y equipamiento; **2)** las acciones que impliquen la densificación de centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras; **3)** las leyes locales deben establecer disposiciones tendentes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación; **4)** el principio de protección y progresividad del espacio público implica, entre otras cosas, fomentar la creación de espacios públicos, los cuales podrán ampliarse o mejorarse, nunca verse disminuidos; **5)** que los planes o Programas Municipales de Desarrollo, de Conurbaciones y de Zonas Metropolitanas, definirán la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo establecido por las normas oficiales mexicanas aplicables, y que se deben privilegiar la dotación y preservación del espacio público para, entre otras cosas, el deporte, los parques y las plazas, de manera que cada colonia, barrio y localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las normas mencionadas; **6)** los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano deben incluir los aspectos relacionados con la creación del espacio público y las alternativas para su expansión; y, **7)** los Municipios deben vigilar y promover que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

Este Tribunal Pleno considera, por un parte, **infundados** los alegatos del Municipio actor en los que se refiere al párrafo octavo del artículo 210 impugnado; y por otra, **fundados**, respecto a las impugnaciones que hace en torno al párrafo noveno del citado numeral.



En primer término, el octavo párrafo del referido artículo 210 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, establece lo siguiente:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"La cesión a la que se refiere el presente artículo sólo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada."

En torno al precepto que antecede, resultan **infundados** los argumentos que formula el Municipio actor, toda vez que, de la revisión del marco constitucional y general establecido por el Congreso de la Unión, el legislador local, en este aspecto, estableció las previsiones necesarias para cumplir acciones de densificación tendientes a garantizar dotación suficiente de espacios públicos, así como para ser destinados a áreas verdes y equipamiento, sin que se advierta una afectación o restricción a las facultades que corresponden al orden de gobierno municipal.

En efecto, los artículos 57 y 76 de la ley general de la materia, disponen lo siguiente:

"Artículo 57. La legislación local en la materia, deberá contener las especificaciones a fin de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población, en favor de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales en localización, superficie y proporción adecuadas, así como, para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos, el diseño y construcción de una red de vialidades primarias, como partes de una retícula, que faciliten la conectividad, la movilidad y el desarrollo de infraestructura.



"Asimismo se deberá establecer la obligación de las autoridades municipales, de asegurarse, previamente, a la expedición de las autorizaciones para el uso, edificación o aprovechamiento urbano, del cumplimiento de las leyes estatales y federales, así como, de las normas para el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público, en particular, las afectaciones y destinos para construcción de infraestructura vial, equipamientos y otros servicios de carácter urbano y metropolitano de carácter público.

"Para acciones urbanísticas que impliquen la expansión del área urbana, para el fraccionamiento de terrenos o para la subdivisión o parcelación de la tierra, las autoridades locales deberán asegurarse de que existe congruencia con las normas de zonificación y planeación urbana vigentes, la viabilidad y factibilidad para brindar los servicios públicos y extender o ampliar las redes de agua, drenaje, energía, alumbrado público y el manejo de desechos sólidos de manera segura y sustentable, sin afectar los asentamientos colindantes, sin ocupar áreas de riesgo o no urbanizables y garantizando la suficiencia financiera para brindar los servicios públicos que se generen."

"Artículo 76. Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y Programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

"Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano."

De los artículos anteriores se desprende que las Legislaturas Locales tienen el deber de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamiento y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población, en favor, entre otros, de los Municipios, en localización, superficie y proporción ade-



cuadas, así como para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos; aunado a ello, deben garantizar dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, **por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.**

Por su parte, del artículo 210 impugnado, se advierte que las **áreas de cesión municipal** son aquellas superficies de suelo que deben cederse gratuitamente al Municipio para destino y equipamiento urbano público, por quienes lleven a cabo las acciones de crecimiento urbano señaladas en dicho precepto, sin condición, reserva o limitación alguna.

Asimismo, se determina que las áreas de cesión municipal serán clasificadas conforme al artículo 143 de la ley local impugnada,<sup>69</sup> como **áreas verdes** formadas por plazas, jardines y lagunas, estableciéndose como restricción que, por lo menos, **el 30%** (treinta por ciento) **deberán ser jardines.**

En esos términos, si bien es cierto que el legislador local estableció restricciones para efectuar una segunda cesión de área municipal, también lo es que dicha cesión tiene lugar con motivo de densificaciones urbanas previamente autorizadas; de donde se desprende una relación entre el trámite de la cesión de área municipal y el crecimiento urbano respectivo.

<sup>69</sup> Artículo 143. Los destinos de equipamiento urbano, se clasifican en **espacios abiertos y/o áreas verdes, equipamiento e infraestructura.**

Los **espacios abiertos y/o áreas verdes se clasifican** a su vez en:

"I. Parques y/o espacios abiertos:

"a) Parques Nacionales;

"b) Parques Estatales y Regionales;

"c) Parques metropolitanos;

"d) Parques comunitarios;

"e) Parques vecinales o de barrio;

"f) Corredores sustentables;

"g) Plazas, explanadas;

"h) Especiales; y,

"i) Otros

"III (sic). **Jardines, parques públicos y otras áreas (sic) preservación ecológica;**

"IV. **Presas, estanques, lagos y lagunas;** y,

"IV (sic). **Ríos, arroyos, veneros, escurrimientos.**"



Ello es así, pues la cesión de área municipal responde a un crecimiento poblacional en un área determinada, acorde con estudios técnicos específicos, de los cuales se desprenda su factibilidad y sustentabilidad para garantizar dotación suficiente de espacios públicos por habitante, así como la debida prestación de los servicios públicos.

En ese orden, se observa que la norma impugnada, cumple con el mandato previsto en la ley general de la materia, consistente en **garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamiento y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población**, siendo que, para llevar a cabo donaciones o cesiones adicionales, la norma impugnada prevé que ello dependerá, en todo caso, **una acción de crecimiento urbano previamente autorizada**.

Ahora, al artículo 210, en su párrafo noveno, dispone lo siguiente:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas Áreas de Cesión Municipal: ...

**"En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión."**

En relación con dicho precepto, este Tribunal Pleno considera **fundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que dicha previsión, al establecer que en las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión, ello, conforme a lo expuesto, **frustra el objetivo relativo a la creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público** en términos de la ley general de la materia; y en segundo lugar, **se desatiende el mandato consistente en que las leyes locales deben garantizar que se efectúen las cesiones correspondientes de espacios públicos en proporción adecuada**, pues se impide al Municipio obtener las superficies necesarias para



crear y adecuar espacios públicos ante una acción de densificación y un cambio de uso de suelo distinto al habitacional, todo lo cual incide negativamente en el ámbito de competencia que le confiere el artículo 115, fracción V, de la Constitución General.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del párrafo octavo del artículo 210 de la ley local impugnada; y declarar la **invalidéz** del párrafo noveno de ese mismo precepto.

**B. La previsión relativa al "área libre complementaria", viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada).** Análisis del décimo séptimo concepto de invalidez.

Ahora bien, en su **décimo séptimo concepto de invalidez**, el Municipio actor alega que el artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada, establece que, en densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones, se dejará área libre complementaria a razón del 8% sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos; regla que considera no satisface los principios que orientan la política pública adoptada en la ley general de la materia para la creación y ampliación del espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, en los casos de zonas sujetas a políticas de densificación; por lo que, a su parecer, ello resulta violatorio de los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo y 133 de la Constitución Federal.

El precepto impugnado, artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada, establece lo que se transcribe a continuación:

"Artículo 210. ...

"En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria a razón del 8 %-ocho por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o



menos. El Área Libre Complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El Área Libre Complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV; será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas."

Dicho lo anterior, el Municipio actor sostiene que la previsión que impugna conlleva que el Municipio no se encuentre en condiciones de prestar adecuadamente los servicios públicos que le corresponden por lo siguiente:

**1. El "área libre complementaria" no es una figura jurídica que signifique la cesión de terreno en propiedad a los Municipios,** ya que el dominio sobre el mismo se mantiene en el desarrollador, de tal manera que no es auténticamente un espacio público que pueda disponer el ente municipal para destinarlo a fines públicos, no obstante que **la ley general prevé que los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamiento;**

**2. Las acciones que impliquen la densificación de los centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras,** lo que no puede ocurrir si el derecho de propiedad sobre el "área libre complementaria" sigue bajo la titularidad del desarrollador;

**3. La ley estatal debe establecer las disposiciones que garanticen la dotación suficiente de espacios públicos por habitante, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes,** lo que no se satisface con el "área libre complementaria";

**4. La ley estatal,** de acuerdo con el principio de protección y progresividad del espacio público, **debe fomentar la creación y ampliación de los espacios públicos, evitando que puedan verse disminuidos;** disminución que ocurre cuando se permite la densificación (incremento de la población o de la vivienda) sin el incremento proporcional del espacio público correspondiente;

**5. No se garantiza la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo que establezcan las normas internacionales u oficiales aplica-**



bles, de manera que cada colonia, barrio o localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las mencionadas normas;

**6. No se permite que los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano puedan incluir los aspectos relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales;**

**7. Se dificulta e impide promover eficazmente que el espacio público tenga una cobertura suficiente,** no obstante que su creación constituye una causa de utilidad pública y un aspecto que debe fomentarse para cumplir con los principios de política pública que se enumeran en el artículo 4 de la ley general de la materia.

Son **infundados** los argumentos del Municipio actor en este aspecto, toda vez que el "**área libre complementaria**" establecida por el legislador local, únicamente se prevé con motivo de **densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones**, lo cual implica el desarrollo de obras e infraestructura dentro de un polígono en el que se autorizó un determinado crecimiento urbano, **sin que ello abarque nuevas áreas ubicadas fuera de ese polígono de densificación**.

Bajo esa lógica, precisamente, el legislador local estableció que el "área libre complementaria" no cuenta para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV, indicando que será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas, pudiendo ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público, **todo ello dentro del área urbana objeto de densificación previamente autorizado**.

En ese sentido, consideró conveniente, atendiendo a las factibilidades de las obras desarrolladas en un fraccionamiento, que el área libre complementaria fuera a razón del 8 % (ocho por ciento) sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos.

Así, no se advierte afectación alguna a la competencia del Municipio actor, cuando alega que la ley general prevé que los fraccionadores y desarrolladores



están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; pues como se explicó, el "área libre complementaria" prevista en la ley local impugnada, no entra dentro de las cesiones de áreas municipales nuevas o adicionales, sino que en "***densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones***", de manera que ello no restringe en forma alguna sus atribuciones para desarrollar sus planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano relacionados con la creación de espacio público, las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales; ni mucho menos se le impide promover eficazmente que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

Por tanto, atendiendo a lo infundado de los argumentos contenidos en el décimo séptimo concepto de invalidez que formula el Municipio actor, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada.

**C. La previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto y 250, fracción I, de la ley local impugnada). Análisis del décimo octavo concepto de invalidez.**

Continuando con el análisis de las alegaciones del demandante en este considerando, en su **décimo octavo concepto de invalidez**, explica que los artículos 210, párrafos cuarto y sexto,<sup>70</sup> y 250, fracción I,<sup>71</sup> de la ley local impugnada, establecen que las áreas de cesión municipal podrán diseñarse como

<sup>70</sup> "Artículo 210. ...

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines y Lagunas.

"El manejo de las aguas pluviales, indistintamente sobre el terreno natural o sobre losas, deberá captarse y conducirse a la red pública o al subsuelo mediante pozos de absorción.

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines y Lagunas, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines."

<sup>71</sup> "Artículo 250. **El espacio público producto de cesión municipal** conforme al artículo 210 de esta ley, **será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.**

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

**"I. Parques, plazas, Lagunas y jardines."**



plazas, jardines "y lagunas", con la única restricción que por lo menos el 30% deberán ser jardines; lo cual en determinado caso permitiría que 70 % de área de cesión municipal pudiera darse bajo el diseño de una "laguna"; lo cual, a su parecer, viola los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, V, último párrafo y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 4, fracción VII, y 76, párrafo segundo, de la ley general de la materia, que establecen como requisitos del espacio público (área de cesión municipal) su "habitabilidad" y que no sean residuales ni estén ubicados en zonas inundables o de riesgos. Así, afirma que no se satisfacen los principios que orientan la política pública adoptada en la referida ley general para la creación de espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, que son servicios públicos que corresponde prestar al Municipio por disposición constitucional.

Es **fundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que las previsiones relativas a que las áreas de cesión municipal podrán ser destinada a "lagunas", escapan del marco previsto en la ley general de la materia.

En efecto, los artículos 74, párrafo tercero, fracción IV; 75, fracciones V y VI y 76 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, establecen lo siguiente:

"Artículo 74. ...

"Los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano incluirán los aspectos relacionados con el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público, contemplando la participación social efectiva a través de la consulta, la opinión y la deliberación con las personas y sus organizaciones e instituciones, para determinar las prioridades y los proyectos sobre espacio público y para dar seguimiento a la ejecución de obras, la evaluación de los programas y la operación y funcionamiento de dichos espacios y entre otras acciones, las siguientes: ...

"IV. Definir la mejor localización y dimensiones de los equipamientos colectivos de interés público o social en cada barrio con relación a la función que tendrán y a la ubicación de los beneficiarios, como centros docentes y de salud,



espacios públicos para la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, plazas, jardines o zonas de esparcimiento, respetando las normas y lineamientos vigentes."

"Artículo 75. El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente: ...

"V. Se procurará mantener el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de la infraestructura, tomando como base de cálculo las normas nacionales en la materia;

"VI. Los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso."

"Artículo 76. Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y Programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

"Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano."

De los preceptos que anteceden se desprende que, con el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público:

a) Los Municipios cuentan con la facultad de definir, en sus planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, la mejor localización y dimensiones de los equipamientos colectivos de interés público o social, como son las **zonas verdes destinados a parques, plazas, jardines o zonas de esparcimiento**;



b) Se debe procurar mantener el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de la infraestructura; siendo que **los espacios públicos originalmente destinados a zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso;** y,

c) Las leyes locales deben establecer disposiciones a través de las cuales **los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos,** las que **no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano.**

En esos términos, resulta claro que la previsión relativa a que las áreas de cesión municipal puedan ser destinadas como "**lagunas**", rompe el esquema previsto por la ley general de la materia, pues ello **implica que una parte de la cesión o donación a favor del Municipio se destine a un área residual, una zona inundable o con condiciones topográficas complicadas en relación con promedio del fraccionamiento conjunto urbano.**

Asimismo, al considerar el legislador local que las áreas verdes que contemple un área de cesión municipal puedan ser destinadas a "lagunas", **se vulnera el principio de protección y progresividad del espacio, previsto en la fracción VII del artículo 4 de la ley general de la materia,**<sup>72</sup> el cual se traduce en la **obligación de los tres órdenes de gobierno de crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos,** para una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciadas por personas y grupos. Lo anterior, en relación con la competencia constitucional reconocida al ente municipal para la prestación y cumplimiento de las funciones

<sup>72</sup> Artículo 4. La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública: ...

"VII. Protección y progresividad del espacio público. Crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciada por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos que podrán ampliarse, o mejorarse pero nunca destruirse o verse disminuidos. En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes."



y servicios públicos que tiene a su cargo, de conformidad con el artículo 115, fracciones III y IV, de la Constitución Federal.

Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** de las porciones normativas "**y lagunas**", contenidas en los párrafos cuarto y sexto del artículo 210, así como la diversa "**lagunas**", contenida en la fracción I del artículo 250, ambos de la ley local impugnada; de manera que tales preceptos, en esas partes, deberán leerse como sigue:

"Artículo 210. ...

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines.

"...

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines."

"Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas y jardines."

**D.** La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídicas en relación con su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada). Análisis del décimo noveno concepto de invalidez.

Finalmente, en su **décimo noveno concepto de invalidez**, el Municipio demandante manifiesta que los artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada, establecen la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines, a cargo de quien solicite la



autorización de subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado; sin embargo, considera que la ambigüedad de tales preceptos impiden afirmar de forma categórica e indubitable que la subdivisión de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado genera realmente la obligación de ceder las áreas que corresponden al Municipio; esto es, no se genera certeza para determinar con precisión si esa obligación se actualiza a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorización. Aunado a ello, indica que esa obligación se limita a ceder área municipal a aquellos predios con uso de suelo habitacional, excluyendo el resto de predios con usos de suelo comercial, de servicios o industrial, lo cual no ocurría con la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, y que con ello se vulneran los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 57 y 76 de la ley general de la materia.

Los artículos impugnados por el Municipio actor en estos aspectos, se transcriben como sigue:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"X. Parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado: se deberá ceder el 17 % -diecisiete por ciento de la superficie total del predio, menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación, únicamente cuando se trate de parcelaciones de predios de 5,000-cinco mil metros cuadrados o más de superficie; tratándose de predios menores a 5,000-cinco mil metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones públicas del Municipio se podrá hacer la cesión o el pago correspondiente en cuyo caso se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de 3-tres meses; y se diferirá ésta obligación conforme al artículo 234 de esta ley."



"Artículo 230. La subdivisión es la partición de un predio ubicado dentro del área urbana y que no requiere del trazo de una o más vías públicas y deberá observar las siguientes normas básicas: ...

"III. Los predios sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, deberán ceder al Municipio el área municipal correspondiente conforme a lo dispuesto por el artículo 212<sup>73</sup> de esta ley; en concordancia con el artículo 234 de esta ley."

"Artículo 234. En el caso de parcelación o subdivisiones fuera de fraccionamiento autorizado, se deberá diferir la obligación de ceder áreas en favor del Municipio hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio a que se refieren dichos preceptos."

Son **infundados** los argumentos que formula el Municipio actor, **toda vez que no se advierte que los preceptos que impugna afecten o restrinjan en forma alguna su competencia constitucional**, aunado a que de su sola lectura

<sup>73</sup> "Artículo 212. En construcciones para nuevas edificaciones en terrenos no comprendidos en fraccionamiento autorizado, se deberá ceder una superficie a favor del Municipio conforme a lo siguiente:

"I. Los predios habitacionales unifamiliares, cederán el 17 % –diecisiete por ciento– del área libre de afectaciones, o 22 –veintidós– metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"En el caso de habitación unifamiliar o que la cesión del área no sea mayor de 300 –trescientos– metros cuadrados, podrá hacerse la cesión o el pago correspondiente;

"II. Los predios habitacionales multifamiliares, cederán el 17 % –diecisiete por ciento– del área libre de afectaciones, o 22 –veintidós– metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor;

"III. Los predios no habitacionales cederán o pagarán el 7 % –siete por ciento– del área libre de afectaciones;

"IV. Los predios mixtos cederán en forma proporcional conforme al artículo 210 de esta ley; y

"V. Las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se estará a lo previsto en el artículo 210 de esta ley.

"Cuando se opte por el pago, se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá vigencia de tres meses.

"Tratándose de cesión, esta deberá ser destinada para la formación de áreas verdes, equipamiento urbano público y reservas territoriales; en el caso de pago en efectivo, este deberá ser destinado a la adquisición de áreas verdes.

"La violación a lo dispuesto en este precepto será sancionada de conformidad con lo establecido en el artículo 50, fracción XXII, y demás aplicables de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León."



conjunta, sistemática y teleológica de los numerales que refiere, se desprende que la obligación de ceder áreas municipales en parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado, corresponde, precisamente como menciona el demandante, **a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado.**

Si bien es cierto que el artículo 230, en su fracción III, determina que "**los predios**" sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, "**deberán ceder**" al Municipio el área municipal correspondiente conforme lo disponen los artículos 212 y 234 de la ley local impugnada, lo cierto es que ello no conlleva generar inseguridad jurídica alguna a sus destinatarios, pues resulta claro que la obligación de ceder el área municipal respectiva, corre a cargo del **titular del predio sujeto a parcelación que se ubique fuera de fraccionamientos autorizados** quien, en su caso, deberá solicitar la autorización para la subdivisión o parcelación respectiva.

Por otra parte, el artículo 210, fracción X, de la ley local impugnada, establece dos supuestos claramente diferenciados:

a) En predios de cinco mil metros cuadrados o más, se deberá ceder el 17 % (diecisiete por ciento), menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación;

b) En predios menores a cinco mil metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones del Municipio, se podrá hacer cesión o el pago correspondiente, tomando en cuenta el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de tres meses; y defiriéndose (sic) esa obligación conforme al artículo 234, esto es, hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio.

De manera que no existe la falta de certeza o seguridad jurídica que alega el demandante en torno a las disposiciones normativas que impugna; siendo que este Tribunal Pleno no advierte afectación alguna a su competencia constitucional con tales previsiones.



Ahora bien, en cuanto a que tales preceptos únicamente se refieren a la cesión de áreas municipales respecto de predios con uso de suelo habitacional, excluyendo los de uso comercial, de servicios e industrial, resulta igualmente **infundado** que ello afecte su competencia reconocida en el artículo 115 de la Constitución Federal, máxime que lo que impugna se encuentra comprendido en el artículo 212, en sus fracciones IV y V, de la propia ley local impugnada, los cuales disponen, por una parte, que "**Los predios mixtos cederán en forma proporcional conforme al artículo 210 de esta ley**" y "**Las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se estará a lo previsto en el artículo 210 de esta ley**".

De esta manera, la cesión de áreas municipales que alega el Municipio no se restringe a los predios habitacionales, sino también a aquellos que tengan usos de suelo mixtos y, en todo caso, respecto a las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se deberá estar a las reglas de cesión que dispone el referido artículo 210, cuyas fracciones III y IV, contemplan lo relativo a fraccionamientos comerciales y de servicios, así como de parques industriales, respectivamente, en los términos siguientes:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"III. Fraccionamientos comerciales y de servicios: el 7 %-siete por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de jardines, parques, plazas y similares;

"IV. Fraccionamientos o parques industriales: el 7 %-siete por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de áreas verdes y deportivas dentro del propio fraccionamiento; ...

"En los conjuntos urbanos de cualquier tipo, así como las construcciones y edificaciones no comprendidas en fraccionamiento autorizado, las áreas de ce-



sión municipal resultantes se cederán sobre el terreno natural de acceso libre para el público."

Por tanto, atendiendo a lo infundado de los argumentos contenidos en el décimo noveno concepto de invalidez que formula el actor, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada.

**DÉCIMO OCTAVO.—Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria.** En su vigésimo primer concepto de invalidez, el Municipio actor aduce que los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b) y 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada, regulan de forma exhaustiva la regulación del momento y condiciones bajo las cuales, por un lado, los promotores pueden comenzar a recibir los beneficios económicos del proceso de urbanización aún inconcluso y, por otro, que los Municipios deben asumir el costo financiero de los servicios de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento (a diferencia del resto de los servicios públicos municipales), aun cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obra y liberación de garantías, y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.

Al respecto, menciona que el artículo 205, fracción VI, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local,<sup>74</sup> establecía que el titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, estaría obligado a cubrir los gastos de los servicios de agua potable, drenaje, sanitario, alumbrado

<sup>74</sup> "Artículo 205. El titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, además de lo dispuesto en los artículos anteriores, estará afecto a las obligaciones siguientes: ...

"IV. Cumplir con la obligación de terminar la construcción de las obras de urbanización, otorgando al Municipio la garantía hipotecaria o fianza suficiente la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, misma que será liberada al cumplirse las obligaciones respectivas."



público, recolección de basura y mantenimiento de la arborización hasta la fecha de la recepción por el Municipio de las obras y servicios terminados del fraccionamiento; sin excluir, como ahora lo hacen las normas impugnadas, el alumbrado público y la recolección de basura.

En ese sentido, considera que el Congreso Local se arroga la facultad del Municipio de regular la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta y administrar los servicios públicos de su competencia.

Las normas a que alude el Municipio actor, artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), y 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada, establecen lo siguiente:

"Artículo 208. Quienes lleven a cabo alguno de los fraccionamientos señalados en las fracciones I al V del artículo 206<sup>75</sup> de esta ley, estarán obligados a realizar las siguientes obras de urbanización: ...

"V. El alumbrado público, el cual deberá contar con un sistema ahorrador de energía y ser conforme a las especificaciones municipales;

" ...

"XIV. Las obras de urbanización mencionadas anteriormente, deberán ejecutarse conforme al proyecto ejecutivo urbanístico y calendario de obra que se acuerde con la autoridad municipal, y no podrá excederse de cinco años a partir de la fecha de autorización, pudiéndose solicitar una prórroga para su cumplimiento."

<sup>75</sup> "Artículo 206. El fraccionamiento y la urbanización del suelo deberán cumplir con lo dispuesto en los planes o programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial aplicables, además de lo que determinen las disposiciones de carácter general que expida la autoridad municipal correspondiente.

"Para los efectos de esta ley los fraccionamientos se clasifican en:

"I. Fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata;

"II. Fraccionamientos habitacionales de urbanización progresiva;

"III. Fraccionamientos comerciales y de servicios;

"IV. Fraccionamientos o parques industriales;

"V. Fraccionamientos funerarios o cementerios."



"Artículo 214. El titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, además de lo dispuesto en los artículos anteriores, estará afecto a las obligaciones siguientes: ...

"VI. Cubrir los gastos de los servicios públicos municipales, en los siguientes términos:

"a) El alumbrado público y la recolección de basura, hasta por 6-seis meses después de la inscripción del proyecto de ventas, en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León.

"El titular del fraccionamiento autorizado deberá presentar al Municipio correspondiente, el proyecto de ventas debidamente inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León y la autoridad municipal competente, en el término máximo de 5 días hábiles posteriores, expedirá y entregará al titular, la carta dirigida a la compañía prestadora del servicio del alumbrado público y la carta dirigida a la compañía prestadora del servicio de recolección de basura, donde les informa de la fecha en que la factura correspondiente será elaborada con cargo al Municipio, la cual será a los 6 meses posteriores a la fecha de inscripción mencionada; y,

"b) Los servicios de agua potable, drenaje sanitario y electricidad de los equipamientos, mantenimiento de la arborización y vigilancia, hasta la municipalización del fraccionamiento."

"Artículo 258. El fraccionamiento y la urbanización del suelo se sujetarán a las siguientes etapas: ...

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar el suelo; constituye la factibilidad de uso de suelo;

"II. Fijación de lineamientos generales de diseño urbano;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo;



"IV. Plano de rasantes;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente;

"VII. Prórrogas para terminación de obras;

"VIII. Constancia de terminación de obras y liberación de garantías; y,

"IX. Municipalización."

"Artículo 287. Las resoluciones que emita la autoridad municipal competente en las diferentes etapas dentro del procedimiento para el desarrollo de un fraccionamiento, autorizarán a los desarrolladores a: ...

"IV. En el caso de la autorización del proyecto de ventas o enajenación: después de la inscripción del plano, y el acuerdo en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, establecer relaciones con terceros con el propósito de transmitir la propiedad de los diferentes lotes que componen el fraccionamiento; y,

"V. En el caso de la constancia de terminación de obras y el levantamiento del acta correspondiente: tendrán como consecuencia la liberación de las garantías otorgadas y de los compromisos contraídos a cargo del desarrollador; subsistiendo sólo las garantías necesarias contra vicios ocultos de pavimento, cordones, banquetas y drenaje pluvial por un periodo de 3-tres años."

Es **infundado** lo que hace valer el Municipio actor, pues el hecho de que el legislador local disponga que el costo financiero de los servicios municipales de alumbrado público y recolección de basura, tratándose de fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata, pasará al Municipio seis meses después de la inscripción del proyecto de ventas en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, **no implica en forma alguna que se vulnere su competencia constitucional**, ni que el legislador local se arrogue la forma y



términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta o la forma en que el Municipio debe administrar los servicios públicos de su competencia.

Ello es así, pues en los artículos 271 y 272 de la ley local impugnada se establece como potestad del Municipio la aprobación del proyecto de ventas respectivo, disposición que reconoce la posibilidad que puede ser aprobado aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos. Dichos dispositivos establecen lo siguiente:

"Artículo 258. El fraccionamiento y la urbanización del suelo se sujetarán a las siguientes etapas:

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar el suelo; constituye la factibilidad de uso de suelo;

"II. Fijación de lineamientos generales de diseño urbano;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo;

"IV. Plano de rasantes;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente;

"VII. Prórrogas para terminación de obras;

"VIII. Constancia de terminación de obras y liberación de garantías; y

"IX. Municipalización."

"Artículo 271. Aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos en un fraccionamiento, la autoridad municipal podrá autorizar el proyecto de ventas, para la celebración de operaciones ten-



dientes a la transmisión de la propiedad o posesión de lotes o superficies previstas para su venta, siempre y cuando se cuente con el proyecto ejecutivo urbanístico autorizado e inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, y haya cumplido con:

"I. La transmisión de las áreas destinadas a vías, servicios y demás funciones públicas, según lo establece esta ley y la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León; y,

"II. El otorgamiento de la garantía hipotecaria o fianza suficiente a favor del Municipio la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, sobre el cumplimiento de las obligaciones faltantes por realizarse más un 20 %. La duración de esta garantía, será conforme al programa de obras por ejecutar.

"Se consideran fiscales los créditos a favor del Municipio derivados del incumplimiento de obligaciones referentes a la realización de obras o infraestructuras de urbanización e instalaciones de servicios públicos, en toda clase de fraccionamientos o conjuntos."

"Artículo 272. Una vez expedida la autorización del proyecto de ventas, para celebrar operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad, el fraccionador deberá inscribir los planos autorizados ante el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León. Con este acto se tendrán por transmitidas o cedidas las áreas correspondientes al Municipio, quedando pendiente la prestación de los servicios públicos que corresponden al Municipio, conforme el artículo 214 de esta ley."

"Artículo 282. Para solicitar la municipalización de un fraccionamiento, el interesado deberá presentar a la autoridad municipal competente la siguiente documentación:

"I. Solicitud de municipalización del fraccionamiento;

"II. Copia de la constancia de terminación de obras y liberación de garantías;



"III. Documento que acredite el pago de las contribuciones correspondientes; y,

"IV. Recibos actualizados del pago de los servicios públicos correspondientes."

"Artículo 283. La municipalización de un fraccionamiento tendrá por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le correspondan en concordancia con el artículo 213 de la presente ley y se formalizará mediante un acta de entrega recepción que será firmada por el interesado y el Municipio en un término no mayor de 10-diez días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente."

De lo transcrito se desprende que, en términos de la ley local impugnada, el proceso de fraccionamiento y urbanización se constituye por diversas etapas, dentro de las cuales se encuentra, por un lado, la autorización del proyecto de ventas y garantía suficiente y, por otro, la municipalización.

La municipalización constituye la última fase del proceso de fraccionamiento y urbanización, y tiene por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le corresponden y se formaliza mediante un acta de entrega-recepción firmada por el interesado y el ente municipal en un término no mayor de diez días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente.

Ahora bien, de conformidad con los preceptos en cita, **la etapa de aprobación del proyecto de ventas y garantía, queda a cargo de la autoridad municipal competente**, la cual cuenta con la potestad de autorizar dicho proyecto, aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos en un fraccionamiento, **sin que en forma alguna se advierta que el legislador local lo someta a realizar dicha aprobación, cuando el desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, ni se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.**



En efecto, el proyecto de ventas una vez autorizado, permite al desarrollador la celebración de operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad o posesión de lotes o superficies previstas para su venta, **siempre y cuando se cuente con el Proyecto Ejecutivo Urbanístico autorizado e inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León.** Asimismo, de conformidad con la fracción II del artículo 271 de la ley local citada, ello se encuentra sujeto al **otorgamiento de una garantía hipotecaria o fianza suficiente a favor del Municipio la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, sobre el cumplimiento de las obligaciones faltantes por realizarse más un 20%, y cuya duración será conforme al programa de obras por ejecutar.**

Aunado a ello, contrario a lo que aduce el Municipio actor, **el Congreso Local no restringe ni obliga en forma alguna la potestad del Municipio para determinar el momento en que el desarrollador,** atendiendo a los avances de las obras de infraestructura urbana, **deberá trasladar al ente municipal los servicios relativos al alumbrado público y recolección de basura,** puesto que, en todo caso, **para llevar a cabo su inscripción en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, el proyecto de ventas respectivo deberá ser aprobado por el Municipio,** cumpliendo los requisitos legales previstos para tal efecto, dentro de los cuales se establece la garantía hipotecaria o fianza citada; momento a partir del cual contarán con seis meses para el traslado de los servicios públicos referidos, lo cual, se reitera, queda a potestad del orden de gobierno municipal.

Por tanto, **las disposiciones impugnadas no obligan en forma alguna al Municipio actor a asumir el costo financiero de los servicios de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento,** cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obra y liberación de garantías, y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos

En esos términos, **no se advierte que el legislador local restrinja o limite en forma alguna la competencia que tiene el Municipio actor para la prestación de los servicios públicos que tiene a su cargo, ni se le restringe en**



**forma alguna su facultad que determine el momento en que deberá asumir el costo financiero de los mismos;** por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, y 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada.

DÉCIMO NOVENO.—**La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana (artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada).** En su décimo cuarto concepto de invalidez, el Municipio actor alega que el Congreso de Nuevo León al expedir la ley local impugnada, viola el artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HÁBITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT).

Sostiene que en comparación con los artículos 19, 20 y 22 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, la ley local impugnada elimina las disposiciones en las que se establecía que, en los procesos de actualización o modificación de los planes y programas de desarrollo urbano, la participación ciudadana constituía una forma de coadyuvancia entre vecinos y autoridades municipales, y que podía darse a través del ejercicio de derecho de petición previsto en el artículo 8o. de la Constitución Federal, o bien, a través de la denuncia ciudadana o de la consulta pública.

Así, explica que el artículo 426, fracción I,<sup>76</sup> de la ley local impugnada, establece que las materias comprendidas en la participación ciudadana son

<sup>76</sup> "Artículo 426. Las autoridades deberán promover la participación social al menos en las materias siguientes:



aquellas que se relacionan con la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, que son formas de contraloría; en cambio, la ley abrogada establecía que la participación ciudadana comprendía la vigilancia social como una forma de coadyuvancia directa y no sólo como mecanismo de contraloría social.

Con ello el Municipio actor pretende evidenciar que se reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, por lo que ahora los ciudadanos no pueden hacer, ni exigir a las autoridades locales, propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con los derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local.

Ahora bien, en atención a lo alegado por el Municipio actor, basta mencionar que el artículo 56 de la ley local impugnada, prevé que el procedimiento de consulta pública a seguir por las autoridades competentes, en relación con la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, el cual, incluso queda a instancia del orden de gobierno municipal el llevar a cabo su inicio, como ya fue analizado en este fallo, sin que se advierta en forma alguna afectación o restricción a la competencia del ente municipal.

"I. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta ley;

"II. La supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos;

"III. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos;

"IV. La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas;

"V. La protección del patrimonio natural y cultural de los centros de población;

"VI. La preservación del ambiente en los centros de población; y

"VII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población."



No obstante, se debe precisar que los argumentos que formula el Municipio, en torno a la reducción de la participación ciudadana, resultan **inatendibles** en esta instancia constitucional, pues ha sido criterio de este Tribunal Pleno que las violaciones a derechos fundamentales de las personas no se pueden reclamar a través de la controversia constitucional, toda vez que **no constituye la vía idónea para hacerlo.**

Al resolver las controversias constitucionales **21/2006** y **54/2009**, se reconoció que el criterio contenido en la **tesis P./J. 101/99**, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 708, registro digital: 193257) ha sido matizado. Es decir, **la finalidad de la controversia constitucional no consiste en analizar posibles violaciones a derechos fundamentales de manera desvinculada a algún problema de probable invasión de esferas de competencia.**

Los reclamos del Municipio actor, relativos esencialmente a que la ley local impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, en comparación con los derechos que reconocía la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, **en modo alguno se relacionan con alguna violación competencial**, sino que versan exclusivamente sobre violaciones a derechos fundamentales de los gobernados.

Por este motivo, son inatendibles las alegaciones del Municipio demandante, pues con ello no hace referencia alguna a violaciones a facultades constitucionales conferidas al ente municipal, sino que únicamente se alegan violaciones a derechos fundamentales de las personas.

Como se sostuvo en los precedentes ya citados, si se realizara el estudio de constitucionalidad solicitado por la parte actora, se desnaturalizaría el sistema procesal de las controversias constitucionales, pues éste se encamina, primordialmente, a preservar las competencias de cada orden de gobierno previstas en la Constitución Federal.



Similares consideraciones fueron sustentadas por el Tribunal Pleno al resolver las **controversias constitucionales 62/2009**<sup>77</sup> y **104/2009**,<sup>78</sup> en sesión de dos de mayo de dos mil trece, así como en la diversa **controversia 19/2017**,<sup>79</sup> resuelta el cuatro de febrero de dos mil veintiuno.

Por tanto, debe reconocerse la **validez** del artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada.

VIGÉSIMO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V y 45, en relación con el numeral 73 de la ley reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y la fecha en la que producirán sus efectos la sentencia que dicte en este medio de control constitucional.

Atendiendo a ello, en términos de lo determinado en la parte final del **considerando séptimo**, procede declarar la **invalidez** de los **artículos 1, párrafo**

<sup>77</sup> Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán, y presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia. El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no participó en esta votación).

<sup>78</sup> Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, con reserva; Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se determinó declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia).

<sup>79</sup> Por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Exclusión de la participación ciudadana en materia de asentamientos humanos y de la denuncia administrativa como mecanismo de coadyuvancia entre la ciudadanía y las autoridades municipales competentes", consistente en reconocer la validez de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.



**segundo, fracción II, 79, fracción III**, en su porción normativa que dice: "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", **86, fracción II, inciso b)**, y **111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Por otra parte, acorde con lo determinado en el **considerando décimo** de este fallo, lo procedente es declarar la **invalidez** de los **artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio**, ambos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Además, derivado de lo determinado en el **considerando décimo primero** de esta ejecutoria, debe declararse la **invalidez** de la porción normativa "**decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable; ...**", contenida en el **inciso a)**, de la **fracción III del artículo 136** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, de manera que dicho precepto, en la parte conducente, deberá leerse como sigue:

"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

- "I. Áreas urbanas o urbanizadas;
- "II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,
- "III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:
  - "a) Por causa de preservación ecológica;



"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los Atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y,

"d) Por pendientes mayores al 45 %."

Acorde con lo establecido en el **considerando décimo segundo**, procede declarar la **invalidez** de los **artículos 367, párrafo segundo**, en su porción normativa "**mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura**", **370**, en su porción normativa "**y judiciales**", **376, párrafo primero**, en su porción normativa "**judiciales**", y **382, párrafos segundo, tercero y cuarto**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, a fin de que estos preceptos sean como sigue:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5-cinco días hábiles."

"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto"

"Artículo 376. Serán sanciones:

"I. La suspensión de los trabajos; y,



"II. La clausura, parcial o total de obra."

"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos:

"I. Cuando sin contar con permiso o autorización, el o los propietarios, ordenen, contraten o permitan la realización de alguna excavación, instalación, construcción, demolición, movimiento de tierra, desmonte o tala de árboles en un predio de su propiedad;

"II. Cuando sin contar con permiso o autorización se realice una excavación, construcción, instalación, o se depositen materiales o escombros que afecten la vía pública, terreno del dominio público o afecto a destino común;

"III. Cuando el alineamiento establezca, al predio, restricciones o afectaciones y éstas no se respeten;

"IV. Cuando el o los propietarios de un predio realicen una construcción sin contar con las constancias o licencias necesarias;

"V. Cuando el o los propietarios den a un predio o construcción un uso o destino diferente al autorizado o incumplan con la densidad, los coeficientes de ocupación y utilización del suelo aplicable;

"VI. Cuando el o los propietarios de un predio o construcción no respeten las disposiciones de la ley, su reglamentación o los planes de desarrollo urbano;

"VII. Cuando se ejecuten obras, instalaciones o edificaciones en lugares prohibidos por la ley, su reglamentación o los planes y programas de desarrollo urbano;

"VIII. Cuando se utilicen, sin las autorizaciones correspondientes, explosivos para excavaciones o demoliciones;



"IX. Cuando se realicen obras de construcción, urbanización y similares relativas a un fraccionamiento, sin contar con la factibilidad, licencia, permiso, o autorización correspondiente;

"X. Cuando se obstaculice o impida en alguna forma el cumplimiento de las ordenes de inspección expedidas por la autoridad competente;

"XI. Cuando se realice o promueva la venta de lotes, predios y edificaciones de un fraccionamiento, sin contar con la licencia, permiso o autorización correspondiente;

"XII. Cuando se promueva o permita la ocupación de un predio o edificación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones correspondientes o violando el uso de suelo que le corresponde; y,

"XIII. Cuando el propietario, poseedor o responsable de obras que se lleven a cabo en inmuebles ubicados en zonas de riesgo establecidas en el Atlas de riesgos, realice obras o instalaciones o actos sin permiso o autorizaciones, o teniéndolo no cumpla con el mismo."

De conformidad con la parte final del **considerando décimo tercero**, debe declararse la **invalidez** del **artículo 319** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

En términos del análisis efectuado en el **considerando décimo cuarto**, debe declararse la **invalidez** de los **artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

De acuerdo con la parte final del **considerando décimo séptimo, apartado A**, debe declararse la **invalidez** del **artículo 210, párrafo noveno**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.



Finalmente, conforme a lo determinado en el **considerando décimo séptimo, apartado C**, de este fallo, debe declararse la **invalidez** de las porciones normativas "**y lagunas**", contenidas en los **párrafos cuarto y sexto del artículo 210**, así como la diversa "**lagunas**", contenida en la **fracción I del artículo 250**, ambos de la multicitada ley local; de manera que tales preceptos, deberán leerse como sigue:

"Artículo 210. ...

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines.

"...

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines."

"Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas y jardines."

En esos términos, las declaratorias de invalidez decretadas en virtud de este fallo **surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos del presente fallo al Congreso del Estado de Nuevo León** y de acuerdo con lo establecido en el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafo, de la Constitución Federal, **se limitan a la esfera jurídica del Municipio actor**.<sup>80</sup>

<sup>80</sup> Véase la tesis jurisprudencial P./J. 9/99, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 281, «con número de registro digital: 194295».



Por lo expuesto y fundado, se

### RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, así como de las referidas "**consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama**", en los términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV, 3, fracciones XXIII, LIV, XCV, XCVI y XCVII, 9, fracción IX, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 11, 42, párrafos primero y quinto, 50, último párrafo, 52, 53, fracción IX, 56, penúltimo párrafo, 57, primer párrafo, 79 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 86 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 88, 111 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 136, fracción III, inciso c), 208, fracciones V y XIV, 210, fracción X, y párrafos octavo y décimo, 214, fracción VI, incisos a) y b), 230, fracción III, 234, 258, fracciones de la V a la IX, 259, 287, fracciones IV y V, 305, párrafo segundo, 309, 328, 368, fracción I, 375, 382, párrafo primero, y 426, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, en atención a los considerandos séptimo, octavo, noveno, décimo segundo, décimo tercero, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo, apartados B y D, décimo octavo y décimo noveno de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 20, párrafo segundo, 79, fracción III, en su porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**"; 86, fracción II, inciso b), 111,



fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, 136, fracción III, inciso a), en su porción normativa "**decretadas por la Federación o el Estado conforme la Legislación aplicable**", 210, párrafos cuarto, sexto, en sendas porciones normativas "**y lagunas**"; y noveno, 250, párrafo segundo, fracción I, en su porción normativa "**lagunas**", 291, fracción I, 304, fracción I, 313, 319, 367, párrafo segundo, en su porción normativa "**mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud de ratificar la medida mediante una suspensión o clausura**", 370, en su porción normativa "**y judiciales**", 376, párrafo primero, en su porción normativa "**judiciales**", y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, así como transitorio décimo de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, lo cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nuevo León, en términos de los considerandos séptimo, del décimo al décimo cuarto, décimo séptimo, apartados A y C, y vigésimo de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta*.

**Notifíquese;** haciéndolo 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 resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a la oportunidad (tener como oportunamente impugnada la Ley de



Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete) y a las cuestiones previas y al catálogo de temas que serán analizados en el fondo del asunto.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas con precisiones, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en determinar innecesario el estudio de las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión, atinentes a la litispendencia de la controversia constitucional 19/2017 y la falta de interés legítimo del Municipio actor. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

#### **En relación con el punto resolutivo 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 por consideraciones diversas, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales con reserva de criterio, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, al actualizarse la causa de improcedencia por cosa juzgada.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas con precisiones, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer, de oficio, respecto



de las referidas "consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama". La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, denominado "Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV, 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11, 79, salvo su fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", 86, salvo su fracción II, inciso b), 88 y 111, salvo su fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez de los artículos 3, fracción LIV, y 328 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León,



expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó por la invalidez de los artículos 3, fracción LIV, y 328, párrafo segundo, fracción I. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez de los artículos 10, fracciones XX, XXI y XXVI, y 50, párrafo último, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos octavo, en su apartado A, denominado "La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder", décimo sexto, denominado "La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el Plan o Programa Metropolitano de Desarrollo Urbano, viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones", y décimo séptimo, en su apartado D, denominado "La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas y jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su



destinatario", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, 42, párrafos primero y quinto, 56, párrafo penúltimo, y 210, fracción X, 230, fracción III, y 234 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez adicional del artículo 56, fracciones IV, párrafos segundo y tercero, y V, inciso c), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, en su apartado B, denominado "La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al gobierno local", consistente en reconocer la validez del artículo 52 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández votó por la invalidez del artículo 52, en sus porciones normativas "proyectos de", "terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento" y "su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y", por la invalidez adicional del artículo 56, fracción VII, párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, en sus porciones normativas "Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron" y "conjuntamente con el dictamen de congruencia", y por la validez adicional de los artículos 10, fracción IV, y 11, fracción I, y anunció votos concurrente y particular. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra, por la invalidez adicional del artículo 56, párrafo penúltimo, y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando



octavo, en su apartado C, denominado "La previsión de que el gobierno local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández por la invalidez adicional del artículo 3, fracción XXIX, Ríos Farjat, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, en su apartado D, denominado "La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez del artículo 57, párrafo primero, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó por la invalidez de su porción normativa "treinta días hábiles". La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y



presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo quinto, denominado "El Congreso del Estado desarrollo deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídica, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional", consistente en reconocer la validez del artículo 136, fracción III, inciso c), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria", consistente en reconocer la validez de los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, inciso b), 258, fracciones de la V a la IX, y 287, fracciones IV y V, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado A, denominado "Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada", consistente en reconocer la validez del artículo 210, párrafo octavo, de la Ley de Asentamientos Hu-



manos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez de todo el precepto y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado B, denominado "La previsión relativa al 'área libre complementaria', viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público", consistente en reconocer la validez del artículo 210, párrafo décimo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria", consistente en reconocer la validez del artículo 214, fracción VI, inciso a), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña



Hernández votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra Ríos Farjat votó por la invalidez del artículo 214, fracción VI, inciso a), párrafo primero.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo tercero, denominado "La reducción de plazos para que el Municipio resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver", consistente en reconocer la validez de los artículos 259, 305, párrafo segundo, y 309 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial local", consistente en reconocer la validez de los artículos 368, fracción I y 382, párrafo primero, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en reconocer la validez del artículo 375 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo noveno, denominado "La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana", consistente en reconocer la validez del artículo 426, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

#### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, denominado "Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal", consistente en declarar



la invalidez de los artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", 86, fracción II, inciso b), y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, denominado "La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 20, párrafo segundo, y transitorio décimo de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo primero, denominado "La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal", consistente en declarar la invalidez del artículo 136, fracción III, inciso a), en su porción normativa "decretadas por la Federación o el Estado conforme la Legislación aplicable", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.



Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por razones distintas, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado C, denominado "La previsión de que por lo menos el 30% del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 210, párrafos cuarto y sexto, en sendas porciones normativas "y lagunas", y 250, párrafo segundo, fracción I, en su porción normativa "lagunas", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez de todo el precepto, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado A, denominado "Las provisiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada", consistente en declarar la invalidez del artículo 210, párrafo noveno, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo cuarto, denominado "La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica", consistente en declarar la invalidez de los artículos 291,



fracción I, y 304, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo cuarto, denominado "La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica", consistente en declarar la invalidez del artículo 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo tercero, denominado "La reducción de plazos para que el Municipio resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver", consistente en declarar la invalidez del artículo 319 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 367, párrafo segundo, en su porción normativa "mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat votaron por la invalidez de la totalidad del referido párrafo segundo. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial local", consistente en declarar la invalidez del artículo 370, en su porción normativa "y judiciales", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas,



Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 376, párrafo primero, en su porción normativa "judiciales", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Ríos Farjat votaron por la invalidez total del referido párrafo. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial local", consistente en declarar la invalidez del artículo 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta



sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

### **En relación con el punto resolutiveo quinto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

### **Votación que no se refleja en los puntos resolutiveos:**

Se expresó una mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**Nota:** Las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 50/2012, 19/2017 y 17/2018 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 19 de octubre de 2018 a las 10:29 horas, 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas y 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, Tomo I, octubre de 2018, página 277, con número de registro digital: 28140; Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, páginas 480 y 826, con números de registro digital: 30368 y 30391, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de octubre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA SU PROMOCIÓN RECAE TANTO EN EL PRESIDENTE MUNICIPAL COMO EN EL SÍNDICO SEGUNDO DEL AYUNTAMIENTO DE SANTA CATARINA, NUEVO LEÓN (ARTÍCULO 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO FEDERAL TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIADO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIA.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULOS 4o., TERCER PÁRRAFO, Y 11, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS Y ATENCIÓN CIUDADANA DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULO 44, FRACCIONES XVII Y XVIII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).**



**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA [ARTÍCULOS 60, FRACCIÓN I, INCISO C), Y 86 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO PARA ESA ENTIDAD FEDERATIVA].**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU PUBLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. IMPROCEDENCIA DE LA PROMOVIDA CONTRA NORMAS GENERALES QUE FUERON OBJETO DE ANÁLISIS EN LA SENTENCIA DICTADA EN DIVERSO JUICIO DE ESA NATURALEZA PRESENTADO POR EL MISMO MUNICIPIO (IMPUGNACIÓN DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA, ESTADO DE NUEVO LEÓN, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).**

**X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (RESPECTO DE LAS REFERIDAS "CONSECUENCIAS DIRECTAS O INDIRECTAS, MEDIATAS O INMEDIATAS, QUE DE HECHO O POR DERECHO DERIVEN O RESULTEN DE LAS NORMAS Y ACTOS CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA", DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. BASE CONSTITUCIONAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS**



**Y LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXIX-C, Y 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

**XII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA.**

**XIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA EXIGENCIA DE CONGRUENCIA ENTRE EL ORDENAMIENTO Y PLANEACIÓN DE ÉSTOS Y LA PROTECCIÓN Y CUIDADO AL MEDIO AMBIENTE CONSTITUYE UN MANDATO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.**

**XIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA FACULTAD CONCURRENTENTE DE LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO DEBE INTERPRETARSE EN EL CONTEXTO NORMATIVO QUE ESTABLECE EL SISTEMA GENERAL DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL (ARTÍCULOS 22 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016 Y 3o. DE LA LEY DE PLANEACIÓN).**

**XV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.**

**XVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO CONTIENE UNA COMPETENCIA EXCLUSIVA Y EXCLUYENTE DE LOS DEMÁS NIVELES DE PLANEACIÓN EN FAVOR DE LOS MUNICIPIOS, PUES LA REALIZADA POR ÉSTOS, DEBE GUARDAR CONGRUENCIA CON LA PLANEACIÓN APROBADA POR LOS OTROS DOS NIVELES DE GOBIERNO.**

**XVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA FACULTAD CONSTITUCIONAL DE DIRIGIR LA POLÍTICA NACIONAL EN ESTA MATERIA Y EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO URBANO SIN DESCONOCER LA NECESARIA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS EN SU ESFERA COMPETENCIAL.**



**XVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS DEFINICIONES DE DENSIFICACIÓN, ZONIFICACIÓN, ZONIFICACIÓN PRIMARIA Y ZONIFICACIÓN SECUNDARIA, ESTABLECIDAS EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULO 3, FRACCIONES XXXIII, XCV, XCVI Y XCVII, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL OBJETO, LOS PRINCIPIOS GENERALES Y LAS NORMAS BÁSICAS QUE ESTABLECE LA LEY LOCAL DE LA MATERIA, NO TRANSGREDEN LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DE LOS MUNICIPIOS [ARTÍCULOS 1o., PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIONES I, III Y IV, 11, 79, FRACCIÓN III, SALVO EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO", 86, CON LA SALVEDAD DEL INCISO B) DE SU FRACCIÓN II, 88 Y 111, CON EXCEPCIÓN DE LA FRACCIÓN II, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].**

**XX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL AL TENOR DE LA CUAL DEBE LLEVARSE A CABO LA ZONIFICACIÓN SECUNDARIA EN LAS ZONAS QUE NO SE DETERMINEN DE CONSERVACIÓN, CONSTITUYE UN AUTÉNTICO MANDATO QUE DEJA POCO MARGEN AL MUNICIPIO PARA FORMULAR Y ADMINISTRAR DICHA ZONIFICACIÓN, VULNERANDO CON ELLO SU AUTONOMÍA DE DECISIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 86, FRACCIÓN II, INCISO B), 111, FRACCIÓN II, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].**



**XXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA LIMITACIÓN A LOS MUNICIPIOS A NO ESTABLECER UN NÚMERO MÍNIMO DE ESPACIOS PARA EL RESGUARDO DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES DESCONOCE LA PARTICIPACIÓN REAL Y EFECTIVA DE AQUÉLLOS EN LA PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO", DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE LA CONCURRENCIA EN LA PLANEACIÓN, ORDENACIÓN Y REGULACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL TERRITORIO ESTATAL, RESULTA INCONSTITUCIONAL, AL REFERIRSE A UNA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FACULTAD DEL EJECUTIVO LOCAL PARA ORDENAR LA PUBLICACIÓN E INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO DEL INSTITUTO REGISTRAL Y CATASTRAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL Y LA ZONIFICACIÓN DE TERRITORIO, NO VULNERA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 9, FRACCIÓN IX, 11, FRACCIÓN I, Y 56, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA VERIFICACIÓN DE CONGRUENCIA DE UN PROYECTO DE PLAN O PROGRAMA**



**DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL Y/O ZONIFICACIÓN DE TERRITORIO COMO REQUISITO PREVIO A SU APROBACIÓN, PUBLICACIÓN E INSCRIPCIÓN POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO, NO INVADIRÁ LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN LOCAL QUE FACULTA AL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA PARA VERIFICAR QUE EL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL Y/O ZONIFICACIÓN DE TERRITORIO CUMPLA CON LA LEY DE LA MATERIA Y CON EL PROCEDIMIENTO DE CONSULTA POPULAR RESPECTIVO (ARTÍCULO 53, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS HÁBILES ESTABLECIDO EN LA LEY DE LA MATERIA PARA LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO DESPUÉS DE SU PUBLICACIÓN EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, RESULTA RAZONABLE Y PROPORCIONAL PARA LA DIFUSIÓN PÚBLICA DE DICHS INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y SU ADECUADA PUBLICIDAD, MÁXIME QUE EN TODO CASO ADQUIRIRÁ SU EFICACIA, UNA VEZ TRANSCURRIDO DICHO PLAZO (ARTÍCULO 57, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE DEL**



**ESTADO PARA EXPEDIR NORMAS TÉCNICAS ESTATALES EN MATERIA DE IMPACTO, IMAGEN Y ESTÉTICA URBANAS, ASÍ COMO LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL INMUEBLE, CON EL FIN DE UNIFORMAR Y ESTANDARIZAR LOS PROCEDIMIENTOS Y LAS ACCIONES URBANÍSTICAS EN TODA LA ENTIDAD FEDERATIVA, ASÍ COMO EVALUAR Y VIGILAR SU CUMPLIMIENTO, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN LIV, 10, FRACCIONES XX, XXI Y XXVI, 50, ÚLTIMO PÁRRAFO, Y 328 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FACULTAD DEL CONGRESO LOCAL PARA CREAR UN ORGANISMO ENCARGADO DE LA PLANEACIÓN URBANA DE ZONAS METROPOLITANAS O CONURBADAS NO ES ACORDE AL SISTEMA DE COORDINACIÓN ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, Y CAUSA PERJUICIO A LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES CONFERIDAS A LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO Y GESTIÓN DE ESE TIPO DE ZONAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 20, PÁRRAFO SEGUNDO, Y DÉCIMO TRANSITORIO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS, PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES.**

**XXX. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.**



**XXXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA LIMITACIÓN A LA POTESTAD MUNICIPAL CONSISTENTE EN QUE AL FORMULAR, APROBAR Y ADMINISTRAR LA ZONIFICACIÓN DE SU TERRITORIO EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO CONSIDERANDO COMO ÁREAS NO URBANIZABLES POR CAUSA DE PRESERVACIÓN ECOLÓGICA SOLAMENTE LAS DECRETADAS POR LA FEDERACIÓN Y EL ESTADO, RESTRINGE LA FACULTAD CONCURRENTENTE MUNICIPAL PARA LA CREACIÓN DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 136, FRACCIÓN III, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DECRETADAS POR LA FEDERACIÓN O EL ESTADO CONFORME LA LEGISLACIÓN APLICABLE" DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].**

**XXXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL CONDICIONAMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE CLAUSURAS O SUSPENSIÓN DE OBRAS A LA EMISIÓN DE UNA RESOLUCIÓN JUDICIAL, TRANSGREDE LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 367, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", MISMO TÉRMINO QUE TENDRÁ LA AUTORIDAD MUNICIPAL PARA PRESENTAR ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL LA SOLICITUD PARA RATIFICAR LA MEDIDA MEDIANTE UNA SUSPENSIÓN O CLAUSURA"; 370, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y JUDICIALES"; 376, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "JUDICIALES", Y 382, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS MEDIDAS CAUTELARES DE SEGURIDAD, ASÍ COMO LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS ESTABLECIDAS EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 368, FRACCIÓN I; Y 375 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO**



**LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA REGULAR LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, ASÍ COMO LOS PLAZOS PARA QUE LAS AUTORIDADES LOCALES Y MUNICIPALES DEN RESPUESTA A LAS SOLICITUDES DE PERMISOS, LICENCIAS O AUTORIZACIONES DE LOS PARTICULARES (ARTÍCULOS 259, 305, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 309 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FIJACIÓN DE PLAZOS AL MUNICIPIO PARA REVISAR Y DICTAMINAR LAS SOLICITUDES DEL PROYECTO EJECUTIVO ARQUITECTÓNICO O LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN, ASÍ COMO LA OBLIGACIÓN DE AUTORIZAR EL PROYECTO O LICENCIA RESPECTIVA, PREVIO PAGO DEL DERECHO CORRESPONDIENTE, SI EL DICTAMEN ASÍ LO RECOMIENDA, CONVIERTE A LA AUTORIDAD MUNICIPAL EN UNA MERA EJECUTORA DE LO ESTABLECIDO POR EL LEGISLADOR VULNERANDO SU COMPETENCIA CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 319 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA VIGENCIA DE LAS AUTORIZACIONES EN FRACCIONAMIENTOS QUE SE DESARROLLEN EN UNA ETAPA, EN TANTO LOS NUEVOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO, ATLAS DE RIESGO Y DEMÁS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES NO LAS CONTRAVENGAN, GENERA INCERTIDUMBRE EN LAS FACULTADES DEL MUNICIPIO EN MATERIA DE ZONIFICACIÓN, PLANEACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DEL USO DEL**



**SUELO RECONOCIDAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y, POR ENDE, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 291, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA VIGENCIA DE LAS AUTORIZACIONES EN CONJUNTOS URBANOS QUE SE DESARROLLEN EN UNA ETAPA, EN TANTO LOS NUEVOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO, ATLAS DE RIESGO Y DEMÁS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES NO LAS CONTRAVENGAN, GENERA INCERTIDUMBRE EN LAS FACULTADES MUNICIPALES EN MATERIA DE ZONIFICACIÓN, PLANEACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DEL USO DEL SUELO RECONOCIDAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y, POR ENDE, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 304, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA AUSENCIA DE VENCIMIENTO DE LAS FACTIBILIDADES DEL USO DEL SUELO, DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES DE DISEÑO ARQUITECTÓNICO Y EL PROYECTO ARQUITECTÓNICO O LICENCIA DE USO DE SUELO, GENERA INCERTIDUMBRE SOBRE CUÁNDO DICHS INSTRUMENTOS DEJAN DE TENER VIGENCIA, LO QUE AFECTA EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES MUNICIPALES EN MATERIA DE ZONIFICACIÓN, PLANEACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DEL USO DEL SUELO RECONOCIDAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 313, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**



**XXXIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL TÉRMINO DE LA VIGENCIA DE DIVERSOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS, CON MOTIVO DE UNA NUEVA LEGISLACIÓN O REFORMA QUE MODIFIQUE LAS NORMAS TÉCNICAS AUTORIZADAS, AL PERMITIR QUE SE DEJEN SIN EFECTOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE EL ENTE MUNICIPAL REALIZÓ LEGALMENTE, LE IMPIDE CONTAR CON CERTEZA EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES, LO QUE AFECTA SU AUTONOMÍA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 313, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XL. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA OMISSION DE LA LEGISLATURA LOCAL DE PRECISAR EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA CIERTOS SUPUESTOS RELACIONADOS CON LA RESILIENCIA URBANA EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS, NO AFECTA LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL [ARTÍCULO 136, FRACCIÓN III, INCISO C), DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].**

**XLI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. NO EXISTE OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL PARA QUE EL GOBIERNO LOCAL ESTABLEZCA UNA PARTIDA QUE FINANCIE PROYECTOS DE ALCANCE METROPOLITANO, PUES EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA ES NECESARIO QUE EXISTA UN ACUERDO DE COORDINACIÓN CELEBRADO ENTRE LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO, ASÍ COMO DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (ARTÍCULO 42, PÁRRAFOS PRIMERO Y QUINTO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**



**XLII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS PREVISIONES ESTABLECIDAS POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA CUMPLIR ACCIONES DE DENSIFICACIÓN TENDIENTES A GARANTIZAR DOTACIONES SUFICIENTES DE ESPACIOS PÚBLICOS, ASÍ COMO PARA SER DESTINADAS A ÁREAS VERDES Y EQUIPAMIENTOS CUMPLEN CON LAS FORMALIDADES PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA Y, POR ENDE, NO TRANSGREDEN EL ÁMBITO COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULO 210, PÁRRAFO OCTAVO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL AL TENOR DE LA CUAL AL LLEVARSE A CABO LAS DENSIFICACIONES EN FRACCIONAMIENTOS PREVIAMENTE AUTORIZADOS, CUANDO SE REALICEN CAMBIOS DE USO DE SUELO DIFERENTE AL HABITACIONAL, NO SERÁ EXIGIBLE EL ÁREA DE CESIÓN, CONTRAVIENE EL OBJETIVO RELATIVO A LA CREACIÓN, RECUPERACIÓN, MANTENIMIENTO Y DEFENSA DEL ESPACIO PÚBLICO, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, ASÍ COMO EL MANDATO CONSISTENTE EN QUE LAS LEYES LOCALES DEBEN GARANTIZAR QUE SE EFECTÚEN LAS CESIONES CORRESPONDIENTES DE ESPACIOS PÚBLICOS EN PROPORCIÓN ADECUADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 210, PÁRRAFO NOVENO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL RELATIVA A QUE EL "ÁREA LIBRE COMPLEMENTARIA" NO ENTRA EN LAS CESIONES DE ÁREAS MUNICIPALES NUEVAS O ADICIONALES, SINO ÚNICAMENTE CON MOTIVO DE DENSIFICACIONES UBICADAS DENTRO DE FRACCIONAMIENTOS PREVIAMENTE AUTORIZADOS QUE IMPLIQUEN NUEVAS CONSTRUCCIONES, NO TRANSGREDE LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULO 210, PÁRRAFO DÉCIMO, DE LA LEY**



**DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL RELATIVA A QUE LAS ÁREAS VERDES QUE CONTEMPLAN UN ÁREA DE CESIÓN MUNICIPAL PUEDEN SER DESTINADAS COMO "LAGUNAS", CONTRAVIENE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, PUES ELLO IMPLICA QUE UNA PARTE DE LA CESIÓN O DONACIÓN A FAVOR DEL MUNICIPIO SE DESTINE A UN ÁREA RESIDUAL, UNA ZONA INUNDABLE O CON CONDICIONES TOPOGRÁFICAS COMPLICADAS EN RELACIÓN CON EL PROMEDIO DEL FRACCIONAMIENTO CONJUNTO URBANO, Y, POR ENDE, VULNERA EL PRINCIPIO DE PROTECCIÓN Y PROGRESIVIDAD DEL ESPACIO, ASÍ COMO LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (INVALIDEZ DE LAS PORCIONES NORMATIVAS "Y LAGUNAS", CONTENIDAS EN LOS PÁRRAFOS CUARTO Y SEXTO DEL ARTÍCULO 210, ASÍ COMO LA DIVERSA "LAGUNAS", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN I DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 250, AMBOS DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA OBLIGACIÓN DE QUIENES LLEVEN A CABO ACCIONES DE CRECIMIENTO URBANO, CONSISTENTE EN CEDER ÁREAS MUNICIPALES PARA LA CONSTITUCIÓN DE PARQUES, PLAZAS, JARDINES, EN PARCELACIONES O SUBDIVISIONES EN PREDIOS HABITACIONALES QUE NO FORMAN PARTE DEL FRACCIONAMIENTO AUTORIZADO, CORRESPONDE A QUIEN SOLICITE LA AUTORIZACIÓN DE LA SUBDIVISIÓN O PARCELACIÓN DE UN PREDIO RESPECTIVO, POR LO QUE NO GENERA INCERTIDUMBRE NI VULNERA LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 210, FRACCIÓN X, 230, FRACCIÓN III, Y 234 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**



**XLVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN LOCAL AL TENOR DE LA CUAL EL COSTO FINANCIERO DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES DE ALUMBRADO PÚBLICO Y RECOLECCIÓN DE BASURA, TRATÁNDOSE DE FRACCIONAMIENTOS HABITACIONALES DE URBANIZACIÓN INMEDIATA, PASARÁ AL MUNICIPIO SEIS MESES DESPUÉS DE LA INSCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE VENTAS EN EL INSTITUTO REGISTRAL Y CATASTRAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, NO VULNERA LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL [ARTÍCULOS 208, FRACCIONES V Y XIV; 214, FRACCIÓN VI, INCISOS A) Y B); 258, FRACCIONES V, VI, VII, VIII Y IX; Y 287, FRACCIONES IV Y V, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].**

**XLVIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SON INATENDIBLES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR LOS QUE SE RECLAMAN VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES DE MANERA DESVINCULADA A UN PROBLEMA DE INVASIÓN DE ESFERAS COMPETENCIALES (ARTÍCULO 426, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLIX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ CON EFECTOS ÚNICAMENTE ENTRE LAS PARTES A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, AL PROMOVERSE POR EL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA EN CONTRA DE LA LEGISLACIÓN LOCAL EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 1, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN II, 20, PÁRRAFO SEGUNDO, 79, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO"; 86, FRACCIÓN II, INCISO B), 111, FRACCIÓN II, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 3, 136, FRACCIÓN III, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DECRETADAS POR LA FEDERACIÓN O EL ESTADO CONFORME LA LEGISLACIÓN APLICABLE", 210, PÁRRAFOS CUARTO, SEXTO, EN**



SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "Y LAGUNAS"; Y NOVENO, 250, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LAGUNAS", 291, FRACCIÓN I, 304, FRACCIÓN I, 313, 319, 367, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "MISMO TÉRMINO QUE TENDRÁ LA AUTORIDAD MUNICIPAL PARA PRESENTAR ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL LA SOLICITUD PARA RATIFICAR LA MEDIDA MEDIANTE UNA SUSPENSIÓN O CLAU-SURA", 370, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y JUDICIALES", 376, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "JUDICIALES", Y 382, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO, ASÍ COMO TRANSITORIO DÉCIMO DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DE-SARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA ME-DIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017)].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 11/2018. MUNICIPIO DE SANTA CATARINA, ESTADO DE NUEVO LEÓN. 11 DE FEBRERO DE 2021. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JOSÉ JUAN TORRES TLAHUIZO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **once de febrero de dos mil veintiuno**.

**VISTOS; Y,  
RESULTANDO:**

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, Poderes demandados y actos impugnados.** Por escrito recibido el veintidós de enero de dos mil dieciocho<sup>1</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Héctor Israel Castillo Olivares y Rafael Hernández Morales, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndico segundo, ambos del **Municipio de Santa Catarina, Estado de Nuevo León**, promovieron controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo Federal, de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y de los Poderes

<sup>1</sup> Fojas 1 a 181 del tomo I del expediente principal.



Legislativo y Ejecutivo, estos últimos de la citada entidad federativa, en la que impugnan:

**"Normas, actos u omisiones cuya invalidez se reclama.—Se constituyen por los actos impugnados desde la demanda de controversia constitucional 14/2017, ahora con motivo de su primer acto de aplicación, consistentes en:**

**"1. La iniciativa, discusión, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante la LGAHOTDU), expedida por el Congreso de la Unión, con motivo del primer acto de aplicación en perjuicio del Municipio que representamos, a través del Decreto Legislativo 312 (Trescientos Doce), expedido por el Congreso del Estado de Nuevo León, que contiene la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LAHOTDUNL), publicada en el Periódico Oficial del Estado el 27 (veintisiete) de noviembre del año 2017 (dos mil diecisiete).**

**"2. La omisión por parte del Poder Ejecutivo Federal, de formular al Congreso General las observaciones (veto) a que se refiere el apartado 'A' del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la referida ley impugnada;**

**"Asimismo, acudimos ante este Alto Tribunal a impugnar los siguientes actos y normas con motivo de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León:**

**"3. La discusión, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LAHOTDUNL), contenida en el Decreto Legislativo 312 (Trescientos Doce) del Congreso del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 27 (veintisiete) de noviembre de 2017 (dos mil diecisiete).**

**"Se reclaman, además, las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama, descritos con anterioridad."**



SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales que se estiman violados.** La parte actora señaló como violentados los artículos 1o., 14, 16, párrafo primero; 17, 25, párrafos primero y tercero; 26, apartado A; 27, párrafos segundo y tercero; 29, 35, fracciones III y VIII; 36, fracción III; 39, 40, 41, párrafo primero; 49, 72, 73, fracción XXIX-C; 89, fracciones I y II; 90, 91, 92, 93, 115, párrafo primero y fracciones I, párrafo primero, II, párrafos segundo, tercero e incisos a), c), d) y e), III, incisos a), g) e i), V, VI y VIII; 116, párrafos primero y segundo, y fracciones III, V y VII; 124, 128, 133 y 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora formuló los conceptos de invalidez que estimó pertinentes, los cuales se sintetizan como sigue:

#### **Impugnaciones dirigidas a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.**

• **Primero. Falta de competencia del Congreso de la Unión para ampliar el objeto de la ley general impugnada y regular de manera sustantiva lo relativo al ordenamiento territorial, uso del suelo y planificación urbana,** en violación al artículo 73, fracción XXIX-C, en relación con los diversos 40, 41, párrafo primero, 115, fracción V, incisos a), d), f) y h) y último párrafo, 124 y 133, todos de la Constitución Federal.

**El Congreso de la Unión carece de competencia para regular el contenido de las normas y políticas públicas locales y municipales (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación, así como movilidad urbana) para ordenar el uso del territorio y fijar los criterios aplicables.**

A través de la ley general impugnada, **el Congreso de la Unión determina el contenido y alcance de las disposiciones locales en materia de planeación urbana, zonificación del territorio y la mezcla de usos de suelo,** pues se arrogó la facultad de establecer que los Estados deben emitir disposiciones, por un lado, "**para la asignación de usos de suelo y destinos compatibles**", "**promoviendo la mezcla de usos de suelo del suelo mixtos**" y "**procurando integrar las zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo**"; y, por otro, "**para la asignación de usos del suelo y destinos compatibles**" y "**para que se permitieran o consideraran compatibles los servicios públicos relacionados con**



***la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión, con cualquier uso de suelo y para las zonas urbanizables y no urbanizables".***

Por otra parte, la ley general impugnada **ordena que la zonificación secundaria que se previera en los planes o Programas de Desarrollo Urbano Municipal**, debía obedecer a los siguientes **critérios**: **1)** Que sólo en las zonas de conservación se puede **regular la mezcla de usos de suelo** y sus actividades; **2)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación **se deben permitir y considerar compatibles los usos residenciales, comerciales y centros de trabajo, quedando prohibido establecer una separación entre los mismos**, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud e integridad de las personas, o rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y, **3)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, se deberá **permitir la densificación en las edificaciones**, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad, caso en el cual los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El Congreso Federal llega al extremo de establecer que las **políticas y programas de movilidad deberán promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**.

Así, el Congreso de la Unión, de manera injustificada, amplió el objeto de la ley, **pretendiendo imponer**, bajo el principio de jerarquía normativa, **la orientación y el contenido de las políticas públicas urbanas locales y municipales** (crecimiento, conservación, mejoramiento y consolidación), **así como reglas y prohibiciones específicas relacionadas con la forma en que las autoridades de esos niveles de gobierno ejerzan sus atribuciones constitucionales al expedir las leyes estatales, así como los planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipales**, reduciendo con ello el ámbito de libertad necesario para desarrollar sus competencias constitucionales.

Las **competencias constitucionales del Municipio**, en su aspecto sustantivo, constituyen la existencia de un **margen de libertad política suficiente para cumplir con el objeto de su existencia** y, por ende, **configurar, en términos democráticos, los aspectos fundamentales y características particulares de**



**su modelo de desarrollo urbano**, tanto en el ejercicio de su potestad reglamentaria, como en el ámbito de la actividad técnica de planeación urbana, así como **la administración y control del ordenamiento territorial y desarrollo urbano**.

El Congreso de la Unión, al expedir la ley general impugnada, no se limitó a distribuir competencias entre los distintos ámbitos de gobierno que conforman al Estado Mexicano, sino que **extralimitó su función delegada a materialmente legislar en materia de ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano de los Municipios y sus respectivos centros de población, anulando el ámbito de libertad política y técnica necesario para que los Estados y Municipios puedan configurar su régimen interior** bajo los principios democráticos que inspiran el Pacto Federal y el sistema de distribución de competencias.

Al respecto, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia, al resolver el amparo en revisión 120/2002, precisó que las leyes generales se encuentran por debajo de la Constitución Federal y los tratados internacionales, por lo cual debe tenerse en cuenta que así como los Estados y Municipios deben sujetar el ejercicio de sus funciones a los mandatos de la Carta Magna, también el Congreso de la Unión, por lo que al expedir leyes generales, siempre debe respetar los principios o mandatos de optimización de ese Pacto Fundamental.

El artículo 3 de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, preveía un **catálogo de políticas públicas** mediante el cual los Estados y Municipios, o bien, coordinados entre sí, podían elegir, mezclar y priorizar el ejercicio de sus atribuciones constitucionales en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. **La existencia de ese catálogo garantizaba el margen de libertad política y jurídica necesario y suficiente para que los Estados y Municipios eligieran la orientación y aspectos fundamentales**, mediante los cuales procurarían mejorar la calidad de vida de la población rural y urbana dentro de sus jurisdicciones territoriales. Así, **se reflejaba un auténtico federalismo**, en cuanto parte de la premisa implícita de que las diferencias existentes entre Municipios o centros de población, inclusive, entre los Estados, exige preservar una variedad de alternativas para lograr la meta de mejorar la calidad de vida de la población rural y urbana, cuya elección concreta o priorización no podía ni convenía predeterminarse en una ley general.



En cambio, en la ley general impugnada, contrario a la postura de prever un catálogo de estrategias, el Congreso de la Unión abandonó dicha postura.

**La elección de estrategias, criterios o políticas públicas a implementar en un determinado Municipio o centro de población escapa del ámbito competencial y de la representación política y jurídica del Congreso Federal,** pues para ello existen autoridades estatales y, principalmente, municipales, las cuales tienen la obligación de prestar los servicios a que se refiere la fracción III del artículo 115 constitucional.

**El artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional circunscribe la facultad del Congreso de la Unión únicamente a la materia de asentamientos humanos, sin incluir de manera sustantiva y exclusiva las materias de ordenamiento territorial, uso de suelo, desarrollo urbano, ni mucho menos movilidad o servicios públicos municipales** (transporte público, agua, drenaje, alcantarillado y alumbrado).

Al ser el Estado Mexicano una Federación y no un Estado unitario, el ordenamiento territorial debe respetar los principios del sistema federal, motivo por el cual, **para considerar que el ordenamiento territorial y/o planificación del uso de suelo pudiera ser competencia del Congreso de la Unión, tendría que existir una facultad constitucional expresa, en términos de los artículos 40, 41, párrafo primero, 124 y 133 constitucionales.**

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura ha identificado, en términos generales, como elementos comunes en todas las definiciones de ordenamiento territorial o de planificación del uso de suelo: i) la finalidad de un desarrollo equilibrado y la transformación física del espacio de acuerdo a una estrategia común; ii) el planteamiento desde lo local hacia lo nacional; iii) la necesidad de un abordaje interdisciplinario e integrado; y, iv) la consecuencia directa de la interrelación de competencias y potestades administrativas. Tales elementos coinciden con el espíritu del artículo 115 de la Constitución Federal y confirman la idea de que el Municipio es la piedra angular sobre la cual se construye la sociedad nacional, de manera que **el planteamiento de las políticas públicas del desarrollo de los centros de población deben partir desde lo local hacia lo nacional**, bajo un esquema de articulación democrática efectiva de competencias constitucionales que respete los principios del sistema federal y la autonomía municipal.



Aun cuando el artículo 115, fracción V, primer párrafo, de la Constitución Federal establece que las facultades de los Municipios serán ejercidas en términos de las leyes federales y estatales relativas, no puede perderse de vista que **tales competencias siguen teniendo un carácter sustantivo por esa misma previsión constitucional**, pues tanto las leyes federales como las generales y locales, tienen todas definido su objeto material conforme a la Constitución.

En términos de los artículos 124 y 133 constitucionales, al referirse al diverso 115, fracción V, primer párrafo, a "leyes federales", no se refiere en estricto sentido a la "ley general" en materia de asentamientos humanos ni al resto de "leyes generales", sino a **las leyes federales a que se contraen las fracciones X, XIII, XVI, XVII, XVIII y XIX del artículo 73 constitucional**; ello **en la medida en que se relacionen en su aspecto sustantivo con las materias a que se refieren cada una de las competencias constitucionales** a que se refiere el propio artículo 115, fracción V, del Magno Ordenamiento.

En cambio, las leyes generales se relacionan de manera diferente con el ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 115, fracción V, citado, pues éstas tienen por objeto articular las competencias constitucionales de los diferentes órdenes de gobierno, **sin llegar al extremo de anular el aspecto sustantivo de las competencias constitucionales de los Estados y Municipios, en lo que corresponde a su jurisdicción territorial**, es decir, sin cancelar el margen de libertad política necesaria para configurar su propio y particular contexto, ni la libertad para adoptar e implementar políticas públicas que estimen más convenientes en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano de centros de población ubicados dentro de su jurisdicción.

Por tanto, **el objeto de la regulación de la ley general impugnada resulta inconstitucional por haber sido ampliado por el Congreso de la Unión, sin contar con facultades expresas para tal efecto**, invadiendo, restringiendo y anulando el aspecto sustantivo de las competencias constitucionales expresamente conferidas a los Municipios, al grado de distorsionar el sistema federal de distribución de competencias y provocar un deficiente e incorrecto desempeño de los Ayuntamientos como órganos de representación política en el ámbito del Gobierno Municipal y de las comunidades locales, **en lo que se refiere al ordenamiento territorial y uso del suelo, así como a la planificación urbana**.



• **Segundo. La ley general impugnada, expedida por el Congreso de la Unión, viola la forma del Estado Federal, al no dejar margen de libre apreciación a los Estados y Municipios para que, atendiendo a sus particularidades, apliquen sus propias políticas urbanas y establezcan las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines esenciales de la materia, previstas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal.**

El Congreso Federal no se limita al cumplimiento estricto de una función delegada por el Poder Constituyente, ni satisface los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica, para justificar la invasión de la competencia municipal en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano, en lo que concierne a su régimen interior y jurisdicción territorial.

El ordenamiento territorial y la consecuente regulación del uso de suelo y sus compatibilidades, como instrumento de planificación del desarrollo, **exige el ejercicio de una potestad administrativa previamente conferida a un determinado órgano o entidad;** en la medida en que es necesario que el mismo sea resultado de un proceso técnico-administrativo **que sirva para orientar el más adecuado desarrollo y localización de actividades económicas y sociales en un espacio determinado.**

En este esquema **existen diversas variables físicas, medioambientales y socioeconómicas que** los urbanistas y otros especialistas requieren tomar en cuenta para sugerir las políticas públicas más adecuadas en un contexto particular específico **que, por lo mismo, no pueden aplicarse en forma generalizada para todos los Municipios o centros de población.**

Por ello es que en el ámbito de concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos, **la ley que expide el Congreso de la Unión,** en términos del artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, **sólo puede establecer una regulación básica o estructural (de eficacia delimitativa),** para posibilitar que los órdenes de gobierno locales y municipales desarrollen sus propias potestades constitucionales.

• **Tercero. Las políticas de flexibilizar la mezcla de los usos de suelo y la densificación de los centros de población como medios para hacer más**



eficiente el aprovechamiento del territorio, contrario a lo que supuso la exposición de motivos de la iniciativa de la ley general impugnada, no son nuevas ni eran incompatibles con la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos. La ley general impugnada establece criterios de la máxima flexibilización en la mezcla de usos de suelo y la máxima densificación de población y de construcciones que deben obedecerse, **con lo cual impone y regula a detalle los criterios que deben imperar en el ordenamiento territorial de asentamientos humanos y la planeación del desarrollo urbano, coartando la libertad de los Poderes locales y los Ayuntamientos** para configurar su respectivo régimen interior en el ámbito de sus competencias, sin considerar las necesidades particulares, preferencias y características políticas, sociales, históricas, económicas, biogeográficas, poblacionales y urbanísticas de cada Estado y Municipio.

Lo anterior, siendo que definir y detallar objetivos específicos, políticas públicas individuales y estrategias particulares, **implica el ejercicio de facultades administrativas discrecionales cuyo ejercicio debe estar orientado por la libre apreciación de las circunstancias y necesidades particulares de cada localidad.**

Por lo menos en lo que se refiere al área metropolitana de Monterrey y al centro de población localizado en el Municipio actor, **los instrumentos normativos expedidos al amparo de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos avanzaron bajo la línea de pensamiento de que resulta necesario hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, flexibilizando en algunas zonas o distritos la mezcla de los usos del suelo y la densificación de los centros de población.**

Los instrumentos normativos invocados procuran la implementación de políticas de flexibilización de la mezcla de los usos de suelo y la densificación de los centros de población como medios **para hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, de manera racional y democrática, por zonas o áreas estratégicas, también llamados distritos o polígonos de actuación, con la participación directa de los ciudadanos interesados bajo los principios que inspiran los modelos de democracia participativa y deliberativa.**

Asimismo, **tampoco restringen ni anulan el margen de libertad necesario para que cada Gobierno Municipal pueda realizar por sí mismo la apreciación**



**y evaluación de las circunstancias particulares de cada centro de población y de los intereses y/o preferencias de sus habitantes** para elección de las políticas públicas de desarrollo urbano que se estimen convenientes o necesarias en un momento determinado.

La abrogada ley general no excluía otras alternativas, ni imponía el criterio de que la única opción viable era permitir indiscriminadamente en todo el país la mezcla de todos los usos de suelo y la máxima densificación en todas las zonas o distritos de todos los centros de población.

Con la ley general impugnada, todas las políticas públicas deben tender a la consolidación de los centros de población y a la no restricción de la voluntad de los propietarios o poseedores de los predios, terrenos o lotes en el aprovechamiento de los mismos, **sin importar los intereses y/o preferencias de los habitantes de cada centro de población o ciudad** (criterio bajo el cual pretende diluir la función social que el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal le atribuye al derecho de propiedad privada).

La Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat, la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Sostenibles para Todos; la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, el Plan Metropolitano 2000-2021 de Desarrollo de la Zona Conurbada de Monterrey y el Plan de Desarrollo Municipal del Municipio actor permiten comprender que **a nivel internacional, regional y local se ha considerado conveniente y oportuno adoptar políticas públicas que permiten flexibilizar las normas urbanísticas que regulan la mezcla de los usos de suelo y la densificación de centros de población.**

Así, **en el ámbito local y municipal se han ejercido potestades públicas** atendiendo a las particularidades y características propias de esta zona metropolitana y de los centros de población que la integran, **siguiendo el mecanismo de participación ciudadana denominado "consulta pública" previsto por la propia ley general abrogada**, para la expedición de dicha clase de criterios normativos y circunscribiendo la implementación de esa clase de políticas de flexibilización a **"zonas o áreas estratégicas"** o **"distritos de desarrollo específicos o políticos de actuación"**, para el crecimiento ordenado de cada una de esas categorías de asentamientos humanos.



Así, **las impugnaciones hechas valer se relacionan estrechamente con las limitaciones impuestas en la ley general impugnada a la participación ciudadana**, que pretenden reducirla a meros actos testimoniales o de acompañamiento sin la fuerza política y jurídica suficiente para incidir positivamente en la toma de decisiones de las autoridades políticas democráticamente elegidas en los Estados y Municipios, en lo que al régimen interior del desarrollo urbano concierne.

Debe analizarse el contenido y alcance de los artículos 1, en todas sus fracciones, especialmente la número IV, 2, fracciones VIII, XIV y XXI, 3, en todas sus fracciones, particularmente VI, VII, XV y XVIII, 5, fracciones I y V, 6 y 7, en todas sus fracciones, particularmente I y II, 8, fracciones III, XI y XII, 9, fracciones I, III, X, XII, XIII y XIV, 11, especialmente el segundo párrafo, 12, 14, 15, 16, 27, 28, 31, 32, en todas sus fracciones, particularmente I y VII, 33, fracciones III y IV, 34, 35, en todas sus fracciones, particularmente I, II, III, IV, V y VI, 48, 49, en todas sus fracciones, especialmente I, II, III y VII, y 50 de la ahora abrogada Ley General de Asentamientos Humanos; y 1, especialmente la fracción IV, 3, fracciones XII, XIX, XXXVI, XXXVIII, XXXIX y XL, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, especialmente las fracciones II y XX, 11, especialmente las fracciones I, III, XI, XVII, XIX y XXI, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 32, último párrafo, 34, especialmente las fracciones IV y VI, 37, 38, 40, 41, 44, 47, 52, especialmente las fracciones I, II y VII, 53, especialmente las fracciones IV y VI, 54, fracción IV, 59, 60, fracciones VII y IX, 71, fracciones I y II, 76, párrafo primero y 93 de la ley general impugnada.

Mientras que la ley general impugnada restringe y anula el ámbito de libertad política y jurídica de las autoridades locales y municipales para la construcción de sus respectivos ordenamientos jurídicos en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano; por otro lado, **reduce la participación ciudadana y vecinal al mero análisis y reflexión de la problemática urbana**, por lo que ahora los ciudadanos y vecinos no pueden hacer ni exigir a las autoridades locales propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, a los usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, **en comparación con los derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada ley general de la materia.**



De tal suerte que bajo la ley general impugnada, los artículos 1o., 39, 40, 41, 49, 115 y 133 constitucionales carecerían de eficacia democrática, pues aun cuando en los Gobiernos Locales y municipales existan autoridades políticas integradas por representantes elegidos democráticamente por los ciudadanos habitantes de cada entidad o Municipio; los principios, mandatos y obligaciones que derivan de dichos preceptos constitucionales y que deben regir la actuación de las autoridades estatales o municipales quedarán sujetos a dicha ley general.

En el contexto normativo de la abrogada ley general de la materia, en términos de su artículo 35, las competencias de los Municipios previstas en los incisos a) y d), y penúltimo párrafo de la fracción V del artículo 115 constitucional, significaban la obligación de determinar: 1) las áreas que integran y delimitan los centros de población; 2) los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población; 3) los usos y destinos permitidos, condicionados y prohibidos; 4) las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados; 5) la compatibilidad entre los usos y destinos permitidos, así como 6) las densidades de población y construcción, entre otras.

Con la ley general impugnada, conforme a su artículo 59, las facultades de planeación, zonificación, autorización de usos de suelo y de reglamentación, son reducidas y prácticamente anuladas mediante las obligaciones de: 1) regular la mezcla de usos de suelo en las zonas de conservación; 2) de considerar compatibles y, por tanto, de "no separar" los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo; 3) de permitir la densificación en las edificaciones; y, 4) de garantizar la consolidación de una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Lo anterior, en el entendido de que **a través de la abrogación de la Ley General de Asentamientos Humanos se eliminó la obligación a cargo de las Legislaturas de expedir disposiciones para determinar la proporción que debía existir entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a la habitación, servicios urbanos y actividades productivas**, es decir, de normas que salvaguardan la adecuada mezcla de usos de suelo que debían procurar los Municipios en el ejercicio de sus facultades de planeación, zonificación, asignación de usos de suelos o aprovechamientos predominantes para cada zona



de los centros de población, y de reglamentación, mediante el establecimiento de usos y destinos permitidos, condicionados y prohibidos de las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados, a la compatibilidad entre los usos y destinos permitidos, así como a las densidades de población y construcción, entre otras.

**Tal eliminación obedece a la intención de que no exista más una separación o mezcla adecuada entre usos de suelo predominantes, compatibles, condicionados y prohibidos**, no obstante que la existencia de estas categorías normativas no impide la mezcla de usos de suelo, ni son contrarias a los principios de derecho a la propiedad urbana, coherencia y racionalidad, productividad y eficiencia o accesibilidad universal y movilidad, que introduce la ley general impugnada.

• **Cuarto. Violaciones al proceso legislativo de la ley general impugnada que derivan del principio democrático y del sistema de representación política.** Las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión aprobaron los respectivos dictámenes de las Comisiones Legislativas **sin observar las formalidades esenciales que exige el principio democrático** contemplado en el artículo 72, en relación con los diversos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal y que prescribe el Reglamento del Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, **a fin de dar estudio y publicidad debidos para la auténtica discusión democrática a los dictámenes respectivos** que contenían los proyectos de la ley general impugnada.

De la revisión del proceso legislativo se puede advertir que **ninguna de las Cámaras del Congreso de la Unión turnó la iniciativa y minuta con proyecto de dicha ley general a sus respectivas Comisiones de Puntos Constitucionales**; de manera que los diputados y senadores encargados de estudiar y dictaminar no estuvieron en condiciones de participar en la discusión democrática del proyecto de ley respectivo.

Además, **no existe constancia de que los presidentes de las Comisiones Legislativas de la Cámara de Diputados** que sí participaron en el estudio y dictamen de la minuta con proyecto de la ley general impugnada, **hayan citado con la debida oportunidad a los integrantes de las comisiones respectivas a la sesión donde finalmente se aprobó el dictamen correspondiente.**



Asimismo, es claro que tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores **se discutieron y aprobaron en las sesiones de doce y trece de octubre de dos mil dieciséis, los respectivos dictámenes** con el proyecto de la ley general impugnada, **sin haberse remitido a todos los diputados y senadores tales dictámenes para su conocimiento y estudio, sin haberse publicado tales dictámenes con la anticipación debida** en las gacetas parlamentarias correspondientes, **y sin encontrarse listados en el orden del día de cada una de dichas sesiones públicas la lectura ni la discusión de los mismos.**

En el caso de la Cámara de Senadores, **las comisiones involucradas supuestamente sesionaron, sin que exista constancia fehaciente de ello, el trece de octubre de dos mil dieciséis,** mismo día que les fue turnada con modificaciones la minuta con proyecto de ley remitida por la Cámara de Diputados, **sin que mediara convocatoria o cita de sus respectivos presidentes,** elaborando un supuesto dictamen sobre dicha minuta, respecto del cual **no existe constancia de que fuera remitida por el presidente de la Mesa Directiva de esa Cámara de Origen** para que finalmente se discutiera y aprobara el mismo día trece de octubre de dos mil dieciséis.

Así, los diputados y senadores que finalmente aprobaron la ley general impugnada **no tuvieron ni se dieron tiempo suficiente para leer y comprender los alcances normativos de dicha ley,** lo que irresponsablemente anuló cualquier posibilidad real de generar la discusión pública y auténticamente democrática que exige el artículo 72 constitucional.

Tan evidente fue la violación, que **el doce de octubre de dos mil dieciséis un integrante de la Cámara de Diputados,** Juan Romero Tenorio, **interpuso una moción suspensiva para que el dictamen** que contenía el proyecto de la ley general impugnada **fuera devuelto a comisiones** y existiera la posibilidad de atender las omisiones y contradicciones de dicha ley; moción suspensiva donde con evidente razón **se alegó que ninguno de los diputados presentes había tenido oportunidad de leer el dictamen que se pretendía aprobar sin mayor discusión ese mismo día,** pues ese dictamen, se afirmó, había sido presentado ese mismo día doce de octubre de dos mil dieciséis a la Comisión Legislativa correspondiente, apenas a las nueve de la mañana.



Ahora, **la moción suspensiva señalada fue desechada por votación económica de la mayoría de los diputados presentes**; sin embargo, **no se brindaron razones para justificar esa decisión**, no obstante que esa moción suspensiva se encontraba relacionada con el trámite del asunto (proyecto de la ley impugnada), que no se encontraba listado en el orden del día de esa sesión pública ni para su lectura ni discusión, y respecto del cual **no se alegó ni se justificó que fuera un caso de urgente u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los presentes**, en términos de lo previsto en los artículos 59 y 60 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Impugnaciones dirigidas a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.**

• **Quinto. La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder.** Los artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, de la ley local impugnada establecen la facultad del gobernador para ordenar la publicación en el Periódico Oficial Local e inscripción en el Registro Público de la Propiedad, de los planes y Programas de Desarrollo Urbano, incluidos los municipales, lo cual **vulnera la autonomía de los Municipios** en el ejercicio de su potestad de formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de su territorio, así como para expedir los reglamentos y demás disposiciones administrativas de observancia general, en términos de la fracción V, inciso a) y último párrafo del artículo 115 constitucional; lo que conduciría a que el Municipio se viera impedido o entorpecido para concluir el proceso de expedición de las normas que integran el orden jurídico municipal en materia de desarrollo urbano.

Lo anterior, siendo que ni la Constitución Federal ni la Local de Nuevo León prevén competencia a favor del Ejecutivo de la entidad federativa que lo habilite para que emita ese tipo de órdenes, lo cual distorsiona el sistema de distribución de competencias constitucionales.

El Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que si con motivo de la distribución de funciones establecida por el Constituyente



Local se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de uno de los Poderes de la entidad federativa, tal situación transgrede el principio de división de poderes.

• **Sexto. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno Local.** Los artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56 de la ley local impugnada establecen que la etapa de verificación de congruencia por parte del Gobierno del Estado debe ser anterior a la etapa de aprobación definitiva del proyecto final del plan o programa de desarrollo urbano municipal por parte del Ayuntamiento, lo que **viola la autonomía del Municipio** en ejercicio de su potestad de formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo urbano municipal y zonificación de territorio, previsto en la fracción V, inciso a), último párrafo, del artículo 115 constitucional.

Resulta ocioso e ilógico que la etapa de verificación de congruencia de un plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, con los demás instrumentos normativos que integren el Sistema Estatal de Planeación Urbana tenga lugar previo a la aprobación oficial y/o definitiva de tales instrumentos por parte del Ayuntamiento, ya que en ese supuesto no puede considerarse que exista una manifestación definitiva de voluntad por parte del órgano constitucionalmente facultado, respecto a su aprobación oficial y/o definitiva.

Tal previsión **viola el principio de división de poderes**, puesto que representa una intromisión injustificada del Gobierno Local en el desarrollo de una competencia del Municipio, que a su vez conduce a una dependencia y subordinación frente al pretendido dictamen de congruencia de un simple proyecto que no ha sido siquiera analizado por el Ayuntamiento a la luz de la participación ciudadana y vecinal.

Además, con tal previsión se **transgrede lo previsto en el artículo 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, que establece que la etapa de verificación de congruencia es posterior a la aprobación del plan o desarrollo urbano municipal por parte de los Ayuntamientos.**



• **Séptimo. La previsión de que el Gobierno Local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal.** El artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada establece que el objeto del dictamen de congruencia que emita el Gobierno Local no sólo implica la evaluación del proyecto de plan o programa de desarrollo urbano y/o zonificación del territorio municipal, en comparación con los planes o programas que integren el nivel superior de planeación en el Sistema Estatal de Planeación, sino también **calificar si cumple con las normas contenidas en la ley de la materia y con el procedimiento de consulta popular**, lo que vulnera la autonomía municipal en el desarrollo de sus facultades de formular, aprobar y administrar tales planes, prevista en la fracción V, inciso a) y último párrafo, del artículo 115 constitucional.

Lo anterior es intromisión del Ejecutivo Local en los procesos de planeación urbana municipal y genera dependencia y subordinación municipal **al permitir, incluso, al Gobierno Estatal objetar la legitimidad del proceso de consulta pública o calificar la validez de las disposiciones de tales planes y programas.**

Conforme a la **jurisprudencia P./J. 17/2011**, de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA.", el requisito concerniente a la obtención del dictamen de congruencia por parte de los Municipios como condición previa para estar en aptitud de ordenar la publicación e inscripción de un plan o programa de desarrollo urbano Municipal que hubieren aprobado, se inscribe en el contexto del **Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Nacional** y, en particular, en el **Sistema Estatal de Planeación Urbana**, por tanto, **el dictamen de congruencia debe circunscribirse a la verificación de la congruencia de los aspectos técnicos de las políticas públicas concernientes al ámbito de la planeación urbana**, en la medida en que se relacionen con los niveles superior del Sistema Estatal de Planeación Urbana, pero **únicamente bajo criterios de congruencia, coordinación y ajuste, no de validez.**

Además, tal previsión **transgrede los artículos 10, fracción VII y 44 de la ley general de la materia, que establecen la delimitación del objeto del dictamen**



**de congruencia**, siendo que corresponde a las entidades federativas analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, a través de dictámenes de congruencia estatal; y el Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, debe consultar a la autoridad competente local sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal.

• **Octavo. La previsión de que los planes y Programas de Desarrollo Urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial local viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local.** El artículo 57 de la ley local impugnada establece que la entrada en vigor de los planes y Programas de Desarrollo Urbano ocurrirá a los treinta días hábiles posteriores a su publicación en el Periódico Oficial de la entidad federativa, lo cual **viola la autonomía municipal** reconocida en la fracción V, inciso a) y último párrafo, del artículo 115 constitucional, para fijar la fecha de entrada en vigor de dichos instrumentos normativos en sus artículos transitorios, siempre que no se disponga su aplicación retroactiva.

Tal previsión conlleva la **intromisión del Congreso del Estado en la configuración del orden jurídico municipal y en el proceso de planeación y administración urbana del Municipio**, y produce una dependencia y subordinación a una previsión no esencial que requiera ser homogeneizada en la totalidad del territorio local.

Además, **contraviene los principios de razonabilidad y proporcionalidad contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales**, porque no existe motivo que justifique condicionar la eficacia jurídica de la publicación y el inicio de la vigencia normativa de los planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipal.

Máxime que el **artículo 78 de la Constitución de Nuevo León** dispone que toda ley obliga desde el día de su publicación, si no es que la misma ley dispone otra cosa; en tanto que los diversos **3 y 4 del Código Civil Local** señalan que las leyes, reglamentos, circulares o cualquiera otras disposiciones de observancia general obligan y surten efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial, sin perjuicio de que si la ley, reglamento, circular o disposición de



observancia general fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior. Inclusive, el **artículo 222, párrafo tercero, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León** dispone que para que surtan efectos jurídicos los reglamentos y acuerdos de observancia general, aprobados por los Ayuntamientos, basta el simple hecho de que aparezcan publicados en el Periódico Oficial del Estado, y que si el documento publicado indica la fecha a partir de la cual debe entrar en vigor, los efectos jurídicos surten desde la fecha indicada.

• **Noveno. Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local.** Los artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo y 328 de la ley local impugnada facultan a la citada secretaría para que: **1)** expida normas técnicas en materia de patrimonio cultural inmueble; **2)** emita criterios y normas técnicas de desarrollo urbano, normas sísmicas, planeación urbana, manejo de aguas pluviales, construcción, equipamiento, "entre otras"; y, **3)** establezca y vigile el cumplimiento de la normatividad técnica para *regular* el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado, lo que viola las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a) y último párrafo, del artículo 105 constitucional.

Los preceptos impugnados rebasan el objeto constitucional del tipo de ordenamiento al que pertenecen, inclusive, el delimitado por la ley general de la materia, que es la de sentar las bases normativas, formalidades, principios, procedimientos y requisitos conforme a los cuales los Municipios desarrollarán sus potestades normativas y administrativas.

Tales normas **generan una distorsión en el sistema de competencias constitucional, así como la concentración o consolidación del poder en el Ejecutivo Local**, porque asigna a sus dependencias administrativas funciones normativas y administrativas no previstas en el orden constitucional ni en la ley general de la materia; no obstante que se relacionan íntimamente con la competencia municipal que reconocen las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a) y último párrafo, del artículo 115 constitucional, lo que **produce una intromisión, dependencia o subordinación municipal hacia ese Poder.**



• **Décimo. La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey) viola la autonomía municipal.** Los artículos 20, párrafo segundo y décimo transitorio, párrafo segundo, de la ley local impugnada prevén la creación de dicho organismo, lo cual **vulnera la facultad del Municipio para acordar o convenir libremente esquemas de asociación, coordinación y/o colaboración con el Gobierno Local y el resto de los Municipios de la zona metropolitana referida, para la creación y/o constitución de dicho organismo, o para el ejercicio conjunto de la función de planeación urbana**, según lo previsto en los artículos 115, fracciones II, párrafo primero, III, párrafo tercero, y VI, y 116, fracción VII, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

Atendiendo a los referidos preceptos constitucionales, los Poderes Ejecutivos Locales y los Ayuntamientos pueden celebrar convenios de asociación, coordinación y/o colaboración, para el ejercicio o gestión conjunta de determinadas funciones públicas o la prestación de ciertos servicios públicos, entre las cuales se encuentra la planeación urbana.

Ni en la Constitución Federal ni en la Local de Nuevo León, ni en la ley general de la materia, se contempla en forma expresa la facultad de las Legislaturas Locales para crear organismos descentralizados que desarrollen la función pública de planeación urbana o de gestión de las demás funciones o servicios públicos municipales.

Cabe destacar que el artículo 157 de la Ley de Gobierno Municipal Local establece que el Municipio, previa aprobación de su Ayuntamiento, **podrá convenir y acordar** con otros Municipios, los gobiernos local y federal, la coordinación que se requiera, a efecto de participar en la planeación y programación del desarrollo municipal, en la ejecución de acciones conjuntas para cumplir con los fines de la administración pública municipal.

A su vez, el diverso 158 del mismo ordenamiento señala que el Municipio **podrá celebrar convenios de coordinación o colaboración administrativa** con otros o varios Municipios, con los Gobiernos Estatal y Federal, para la constitución y el funcionamiento de concejos intermunicipales de colaboración para la planeación y ejecución de programas y acciones de interés mutuo; para la adqui-



sición en común de materiales, equipo e instalaciones para los servicios municipales, la adquisición de bienes y servicios por medio de convenios marco o compras consolidadas que le representen mejores condiciones de compra; la contratación en común de servicios de información, servicios de mantenimiento o de asesoría especializada; la ejecución y el mantenimiento de obra pública; y las demás que consideren convenientes, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales respectivos.

Por su parte, el artículo 159 de la Ley de Gobierno Municipal citada dispone que **los Municipios podrán suscribir convenios de coordinación** (que son aquellos que tienen por objeto la colaboración interinstitucional para mejorar la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función, sin que ninguna de las partes ceda a la otra la atribución, en todo o en parte, respecto de la materia correspondiente); **y convenios de asociación con objeto común** (que son aquellos en los que las partes se proponen prestar un servicio público o ejercer alguna de sus funciones de manera conjunta, creando para tal efecto un organismo paramunicipal en el cual las partes depositen la totalidad de las atribuciones que les correspondan, en términos del acuerdo que al efecto adopten).

• **Décimo primero. El Congreso Local viola la forma del Estado Federal y la autonomía municipal, pues al ampliar el objeto de la ley local impugnada no deja margen de libre apreciación a Municipios para que, atendiendo a sus particularidades, apliquen sus propias políticas urbanas y establezcan las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines esenciales de la materia, previstas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal.** Los artículos 1, fracciones I, II, III y IV; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 79, fracción III, 86 y 111 de la ley local impugnada violan el artículo 124 constitucional, en relación con los diversos 10, fracción I, y 52, fracciones I y VII, de la ley general de la materia, así como el 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Federal, pues el Congreso de Nuevo León, **al ampliar el objeto de la ley, vulnera la forma de Estado Federal (descentralización del poder público).**

El objeto de la ley local impugnada fue ampliado de manera novedosa y **atribuye al Congreso Local facultades de fijar normas para ordenar el uso del territorio y para fijar criterios** que le permitieran intervenir de forma directa



en la definición **en el ámbito de la planeación urbana y políticas urbanas** (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación). Ese cambio de objeto llevó al Congreso Local a regular aspectos y detalles nunca antes abordados en la historia de las leyes estatales en materia de asentamientos humanos.

La ampliación del objeto llevó al Congreso Estatal que podía **determinar el contenido y alcance que los Municipios debían dar a las disposiciones concernientes a la planeación urbana, zonificación del territorio y regulación de la mezcla de usos del suelo.**

El Congreso Local se atribuyó competencia para establecer que la zonificación que se previera en los planes o programas de desarrollo urbano municipal debía obedecer a los **criterios: 1)** Que solamente en las zonas de conservación se puede **regular la mezcla de usos de suelo** y sus actividades; **2)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación **se deben permitir y considerar compatibles los usos residenciales, comerciales y centros de trabajo, quedando prohibido establecer una separación entre los mismos**, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud e integridad de las personas o rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y, **3)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación se deberá **permitir la densificación en las edificaciones.**

El Congreso Local, con la ampliación del objeto de la ley, llega al extremo de establecer que las **políticas y programas de movilidad deberán promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**

Así, ignoró deliberadamente que actúa como Poder Constituido y no Constituyente, lo que le obliga a respetar los límites de su facultad legislativa, acorde con los artículos 40, 41, párrafo tercero, 115, fracción V, incisos a), d), f) y h), 124 y 133 de la Constitución Federal.

**El Poder Legislativo Local no debió guiarse enteramente por la ley general de la materia**, porque su conducta debe siempre respetar los principios fundamentales o mandatos de optimización del Pacto Fundamental.



Con lo anterior **se agotó y anuló el ámbito de libertad política y técnica para que los Municipios puedan configurar su régimen interior bajo los principios democráticos que inspiran el Pacto Federal y el sistema de distribución de competencias constitucionales**; pues de manera injustificada amplió el objeto de la ley estatal impugnada, pretendiendo imponer bajo el principio de jerarquía normativa la orientación y contenido de las políticas públicas de ordenamiento territorial y urbanas (crecimiento, conservación, mejoramiento y consolidación), así como reglas y prohibiciones específicas relacionadas con la forma en que pretende que las autoridades municipales ejerzan sus atribuciones al expedir planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipal, **al grado de prescribir un único modelo de desarrollo urbano, de total flexibilización, para que prevalezca en todos y cada uno de los Municipios y centros de población, sin importar sus contextos particulares y la opinión de las comunidades locales y regionales.**

• **Décimo segundo. Falta de competencia del Congreso de Nuevo León para regular de manera sustantiva y fijar criterio en lo relativo al ordenamiento territorial, uso del suelo, desarrollo urbano, planificación urbana municipal (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación), así como zonificación y movilidad urbana.**

El Congreso Estatal no se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer que las políticas y programas de movilidad deberán promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Lo anterior, porque en el esquema del proceso técnico-administrativo existen diversas variables físicas, medioambientales y socioeconómicas que los urbanistas y otros especialistas requieren tomar en cuenta para sugerir las políticas públicas más adecuadas en un contexto particular específico, que por lo mismo no pueden aplicarse de forma generalizada para todos los Municipios o centros de población.

• **Décimo tercero. El Congreso Local se extralimitó en su facultad legislativa vulnerando la forma del Estado Federal, al imponer un único modelo de**



**desarrollo urbano y establecer a detalle los contenidos y estrategias normativas que deberán seguir todos los Municipios de la entidad, quedando prácticamente sin libertad de elección en cuanto a las políticas públicas o estrategias que puedan emplear para la consecución de los fines establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, generando desregulación del sector inmobiliario y maximizando las utilidades de los inversores.** Lo anterior, a diferencia del criterio bajo el cual se discutió y aprobó la expedición de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

**La ley local impugnada impone un único modelo de desarrollo urbano donde, en consonancia con las posturas y el discurso que a lo largo de los años han manifestado los desarrolladores inmobiliarios, se produce la desregulación del sector inmobiliario para maximizar las utilidades o beneficios económicos de las inversiones que se realizan en este sector de la economía, en perjuicio del orden público y del interés social.**

Los artículos 3, 11, 79, 86, 88 y 111 de la ley local impugnada, no se limitan a desarrollar normas básicas para ordenar el uso del suelo ni los asentamientos humanos; por el contrario, bajo el pretexto de fijar criterios que garanticen una efectiva congruencia, coordinación y ajuste entre los dos niveles de gobierno para la planeación de acciones en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, **se regula de forma amplia, detallada y sistemática la manera en que todos y cada uno de los Municipios deberán ejercer sus facultades de planeación;** situación que produce vulnerabilidad política y jurídica en perjuicio del ente municipal, en cuanto al libre y responsable desarrollo de sus facultades constitucionales.

Contrario a lo que se supuso en la exposición de motivos de la iniciativa de la ley local impugnada, **las políticas de flexibilizar la mezcla de usos de suelo y la densificación de centros de población no son nuevas** ni constituyen por sí mismas la solución a todos los problemas y desafíos en la planeación y regulación del desarrollo urbano; tampoco eran incompatibles con las prescripciones de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

Por lo menos en lo que se refiere al área metropolitana de Monterrey y al centro de población localizado en el Municipio actor, **los instrumentos normati-**



vos expedidos al amparo de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano avanzaron en la línea de que resulta necesario hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, flexibilizando en algunas zonas o distritos la mezcla de los usos de suelo y la densificación de los centros de población.

• **Décimo cuarto. La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana.** El Congreso de Nuevo León al expedir la ley local impugnada, viola el artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HÁBITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT).

En comparación con los artículos 19, 20 y 22 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, la ley local impugnada elimina las disposiciones en las que se establecía que en los procesos de actualización o modificación de los planes y Programas de Desarrollo Urbano la participación ciudadana constituía una forma de coadyuvancia entre vecinos y autoridades municipales, y que podía darse a través del ejercicio de derecho de petición previsto en el artículo 8o. de la Constitución Federal, o bien, a través de la denuncia ciudadana o de la consulta pública.

El artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada establece que las materias comprendidas en la participación ciudadana son aquellas que se relacionan con la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o Programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, que son formas de contraloría. En cambio, **la ley abrogada establecía que la participación ciudadana comprendía la vigilancia social como una forma de coadyuvancia directa y no sólo como mecanismo de contraloría social.**



Así, **se reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana**, por lo que ahora los ciudadanos no pueden hacer ni exigir a las autoridades locales propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, **en comparación con los derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local.**

• **Décimo quinto. La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal.** El artículo 136, fracción III, inciso a), de la ley local impugnada **restringe la facultad de los Municipios para determinar**, a través de la zonificación primaria del territorio municipal, como áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, al condicionar su constitución y delimitación a la **previa existencia de un decreto del Gobierno Federal o Local**, lo que vulnera la fracción V, inciso a), y último párrafo, del artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con lo previsto en los diversos 8, fracciones V, VIII y XV, 10, 46, párrafo cuarto y 77 Bis, fracción IV, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En el artículo 121, fracción III, inciso a), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local se establecía que correspondía a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los Programas de Desarrollo Urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasificarían como: I. Áreas urbanas o urbanizadas; II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y, III. Áreas no urbanizables, entre otras causas, por razones de preservación ecológica.

El artículo 136 de la ley local impugnada ahora dispone que corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los Programas de Desarrollo Urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como: I. Áreas urbanas o urbanizadas; II.



Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y, **III. Áreas no urbanizables, en los siguientes términos: a) por causa de preservación ecológica, decretadas por la Federación o el Estado conforme a la legislación aplicable.**

El agregado que se destaca en la ley local impugnada **viene a condicionar y restringir las razones por las cuales un área determinada pudiera clasificarse como área no urbanizable por causa de preservación ecológica**, por cuanto exige que exista un decreto al respecto por el Gobierno Federal o local conforme a la legislación aplicable.

• **Décimo sexto. Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales viola la competencia del Municipio.** El artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada establece que **la cesión de áreas municipales deberá realizarse por una sola ocasión y que no podrá exigirse cesión adicional a la realizada con la acción de crecimiento previamente autorizada**, y que **en la densificación en fraccionamientos autorizados que incluya el cambio de uso de suelo diferentes al habitacional, no será exigible área de cesión municipal**, lo que vulnera los principios consagrados en los artículos 115, fracción IV, inciso a) y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal.

Tal precepto desconoce la prerrogativa constitucional consistente en que la hacienda pública municipal se formará de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y que en todo caso percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, "**consolidación**", traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; y **que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones**, puesto que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, los Estados o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Acorde con los artículos 10, fracciones XII y XXI, 57 y 76 de la ley general de la materia, se advierte que es **responsabilidad de la Legislatura Local esta-**



**blecer en favor de las haciendas municipales, sin exención alguna** (salvo las autorizadas constitucionalmente), **las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su división, fraccionamiento y consolidación**, y para el financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la "**consolidación**" y el crecimiento urbano; además de prever las especificaciones **que garanticen que se efectúen las donaciones y "cesiones" correspondientes a las vías públicas locales, "equipamientos" y "espacios públicos" que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población**; así como establecer disposiciones tendentes a que los planes y Programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de densificación **garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del "polígono sujeto a densificación"**.

Así, **los preceptos impugnados contravienen la ley general** cuando pre-  
vén que: **1)** los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; **2)** las acciones que impliquen la densificación de los centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras; **3)** las leyes locales deben establecer disposiciones tendentes a que los planes y Programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación; **4)** el principio de protección y progresividad del espacio público implica, entre otras cosas, fomentar la creación de espacios públicos, los cuales podrán ampliarse o mejorarse, nunca verse disminuidos; **5)** que los planes o programas municipales de desarrollo, de conurbaciones y de zonas metropolitanas, definirán la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo establecido por las Normas Oficiales Mexicanas aplicables, y que se deben privilegiar la dotación y preservación del espacio público para, entre otras cosas, el deporte, los parques y las plazas, de manera que cada colonia, barrio y localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las normas mencionadas; **6)** los planes o programas municipales de desarrollo urbano deben incluir los aspectos relacionados



con la creación del espacio público y las alternativas para su expansión; y, 7) los Municipios deben vigilar y promover que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

• **Décimo séptimo. La previsión relativa al "área libre complementaria" viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público.** El artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada establece que **en densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones, se dejará área libre complementaria a razón del 8 % sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos;** regla que no satisface los principios que orientan la política pública adoptada en la ley general de la materia para la **creación y ampliación del espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, en los casos de zonas sujetas a políticas de densificación;** lo cual vulnera los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal.

El precepto impugnado conlleva que el Municipio no se encuentre en condiciones de prestar adecuadamente los servicios públicos que le corresponden por lo siguiente:

**1. El "área libre complementaria" no es una figura jurídica que signifique la cesión de terreno en propiedad a los Municipios,** ya que el dominio sobre el mismo se mantiene en el desarrollador; de tal manera que no es auténticamente un espacio público del que pueda disponer el ente municipal para destinarlo a fines públicos, no obstante que **la ley general prevé que los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos;**

**2. Las acciones que impliquen la densificación de los centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras,** lo que no puede ocurrir si el derecho de propiedad sobre el "área libre complementaria" sigue bajo la titularidad del desarrollador;

**3. La ley estatal debe establecer las disposiciones que garanticen la dotación suficiente de espacios públicos por habitante, por medio de la adqui-**



**sición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes, lo que no se satisface con el "área libre complementaria";**

4. **La ley estatal**, de acuerdo con el principio de protección y progresividad del espacio público, **debe fomentar la creación y ampliación de los espacios públicos evitando que puedan verse disminuidos**; disminución que ocurre cuando se permite la densificación (incremento de la población o de la vivienda) sin el incremento proporcional del espacio público correspondiente;

5. **No se garantiza la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo que establezcan las normas internacionales u oficiales aplicables**, de manera que cada colonia, barrio o localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las mencionadas normas;

6. **No se permite que los planes o programas municipales de desarrollo urbano puedan incluir los aspectos relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales**;

7. **Se dificulta e impide promover eficazmente que el espacio público tenga una cobertura suficiente**, no obstante que su creación constituye una causa de utilidad pública y un aspecto que debe fomentarse para cumplir con los principios de política pública que se enumeran en el artículo 4 de la ley general de la materia.

• **Décimo octavo. La previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines viola la autonomía municipal.** Los artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada establecen que las áreas de cesión municipal podrán diseñarse como plazas, jardines "y lagunas", con la única restricción de que por lo menos el 30 % deberán ser jardines; lo cual permitiría que el 70 % de área de cesión municipal pudiera darse bajo el diseño de una "laguna"; lo cual viola los artículos 115, fracciones III, inciso g), IV, inciso a), y párrafo segundo, y V, último párrafo, y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 4, fracción VII y 76, párrafo segundo, de la ley general de la materia, que establecen como requisitos del espacio público (área de cesión municipal) su "habitabilidad" y que no sean residuales ni estén ubicados en "zonas inundables" o de riesgos.



Las previsiones impugnadas no satisfacen los principios que orientan la política pública adoptada en la ley general de la materia para la creación de espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, que son servicios públicos que corresponde prestar al Municipio por disposición constitucional.

• **Décimo noveno. La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas y jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación con su destinatario.** Los artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada establecen la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas y jardines a cargo de quien solicite la autorización de subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado, lo cual **no genera certeza y seguridad jurídica para determinar si esa obligación se actualiza a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado.**

La ambigüedad de tales preceptos impide afirmar de forma categórica e indubitable que la subdivisión de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado genera realmente la obligación de ceder las áreas que corresponden al Municipio.

Además, se limita esa obligación de ceder área municipal a aquellos predios con uso de suelo habitacional, excluyendo el resto de los predios con usos de suelo comercial, de servicios o industrial, lo cual no ocurría con la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, y se vulneran los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 57 y 76 de la ley general de la materia.

• **Vigésimo. La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local.** Los artículos 367, párrafo segundo, 368, 370, 375, 376 y 382, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto de la ley local impugnada establecen como condición para que los Municipios puedan ejecutar **clausuras y suspensiones de obras** que incumplan con las disposiciones legales y regla-



mentarias aplicables, **de una autorización judicial previa**, lo que **vulnera la autonomía municipal**.

De lo resuelto por ese Alto Tribunal en la **controversia constitucional 1/95**, se desprende que en el ejercicio de su potestad de mando **la administración pública municipal no se encuentra sujeta a la jurisdicción de los tribunales de justicia administrativa, mucho menos a la potestad jurisdiccional de los tribunales locales**, puesto que opera bajo el principio de autotutela administrativa, y que **la intervención de la jurisdicción administrativa solamente se actualiza cuando se suscita la impugnación por parte de los particulares que resulten afectados por el acto administrativo.**

Por autotutela administrativa entendemos la capacidad de la administración pública de imponer su voluntad e, incluso, ejecutarla sin necesidad de acudir a los Jueces y tribunales para imponer sus decisiones. Así, las normas impugnadas **transgreden los principios de división de poderes, supremacía constitucional y de autonomía municipal, en su vertiente de autotutela administrativa**, ya que desconocen que el Municipio, por conducto de su Ayuntamiento o de la administración pública municipal, constituyen un **auténtico órgano de gobierno dotado de autonomía constitucional**, siendo que tales previsiones lo colocan en una situación de **subordinación frente al Poder Judicial**, pues las autoridades administrativas ya no podrán imponer medidas de seguridad como suspensiones o clausuras, sino sólo cuando sean producto de una resolución judicial.

Por tanto, las normas impugnadas impiden que, en materia de asentamientos humanos, el Municipio ejerza por sí y ante sí sus facultades administrativas y ejecutivas para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas, como son las suspensiones y clausuras a los particulares que infrinjan las disposiciones respectivas, sin necesidad de acudir previamente a los tribunales judiciales.

• **Vigésimo primero. Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria.** Los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos



a) y b), 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, y 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada regulan de forma exhaustiva la regulación del momento y condiciones bajo las cuales, por un lado, **los promotores pueden comenzar a recibir los beneficios económicos del proceso de urbanización aún inconcluso** y, por otro, las **circunstancias en que los Municipios deben asumir el costo financiero de los servicios de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento** (a diferencia del resto de los servicios públicos municipales), **aun cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.**

Lo anterior, siendo que el artículo 205, fracción VI, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local establecía que **el titular de la autorización** de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata **estaría obligado a cubrir los gastos de los servicios** de agua potable, drenaje, sanitario, alumbrado público, recolección de basura y mantenimiento de la arborización **hasta la fecha de la recepción por el Municipio de las obras y servicios terminados del fraccionamiento; sin excluir, como ahora lo hacen las normas impugnadas, el alumbrado público y la recolección de basura.**

Por tanto, **el Congreso Local se arroga la facultad del Municipio de regular la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta y administrar los servicios públicos de su competencia.**

• **Vigésimo segundo.** La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver. Los artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la ley local impugnada reducen prácticamente todos los plazos previstos en lo que se refiere al ejercicio del Ayuntamiento de sus potestades respecto a la **determinación y regulación de los plazos previstos para que las autoridades resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones en el ámbito de sus competencias**, lo cual viola la autonomía municipal, la división de poderes y la supremacía constitucional, pues ello desconoce la competencia constitucional de los Municipios para regular las materias y procedimientos administrativos que le corresponden, pues no se consideran las capacidades institucionales ni la com-



plejidad de revisar cada solicitud, para efectos de determinar los tiempos de revisión de papelería, trámite, autorización y expedición de licencias.

La Legislatura Local distorsiona el sistema de competencias constitucional porque agota de forma exhaustiva la regulación de todos los aspectos relacionados con procedimientos administrativos formales o constitutivos a partir de los cuales se conforma la voluntad oficial de la administración pública municipal, respecto a las pretensiones de autorización de los interesados para llevar a cabo acciones urbanas previstas en la ley de la materia. Lo anterior **coloca a los Municipios como meros ejecutores de normas, sin permitir que tengan un razonable margen de libertad para regular procedimientos administrativos y los plazos para resolver** conforme a sus necesidades y condiciones particulares.

• **Vigésimo tercero. La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídicas.** Los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la ley local impugnada establecen para efectos prácticos que **la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de restantes, licencias de uso de suelo y de construcción tendrán vigencia indefinida** (sólo para el proyecto ejecutivo se establece una vigencia de 4 años), violan la autonomía municipal, división de poderes y supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local establecía vigencias definidas para todas las autorizaciones.

**Lo anterior genera incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al momento o lapso de tiempo dentro del cual el titular del permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización, puede ejercer la prerrogativa que en el mismo se consigne;** no obstante que es un hecho notorio que las condiciones sociales, económicas, culturales, medioambientales, jurídicas y de infraestructura en los centros de población no son estáticas, sino dinámicas.

Tal regulación no es un medio adecuado que sirva a un fin constitucionalmente legítimo, pues distorsiona el ámbito de competencia constitucional del Municipio en materia de planeación, administración y urbana, al grado de que puede llegar a impedir que el desarrollo de las mismas surta el efecto útil deseado. Ello es así, pues si con motivo del desarrollo inadecuado de la función legislativa del



Congreso Local se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de los Municipios, ello transgrede el principio de división de poderes.

Cualquier autorización incorpora una serie de prerrogativas en favor de su titular, motivo por el cual los Jueces podrían llegar a considerar que la posterior entrada en vigor de una norma general no puede modificar o extinguir derechos o la situación jurídica particular surgida con anterioridad al plan o programa, aun a pesar de que el titular de la prerrogativa conferida a través del permiso, licencia o autorización de vigencia indefinida, aún no fuera ejercida.

Los preceptos impugnados, además, **resultan contradictorios con el artículo 93, último párrafo, de la propia ley local impugnada**, el cual establece que la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualquier otro derecho adquirido, que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación.

• **Vigésimo cuarto. El Congreso del Estado desarrolló deficientemente su función legislativa en lo que se refiere a la regulación de aspectos relacionados con la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídicas, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional.** Aunque la ley local impugnada tomó una parte de la estructura y contenido de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, **dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de dicha ley**, que entre otras cosas establecía que los Municipios debían prever en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población **que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano cumplieran con las siguientes características:** a) Que no tuvieran pendientes mayores al 45 %; b) Que el suelo no tuviera fallas o fracturas geológicas; c) Que no fuera susceptible de derrumbes o deslizamientos; d) Que no sea colapsable, dispersivo, granular suelto o corrosivo; e) Que no sea expansivo; f) Que no sea inundable o pantanoso; g) Que no se encuentre dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes; h) Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos; y, i) Que no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos, entre otras.



Indica que se dejó de recoger lo establecido en el artículo 196, fracción I, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, que preveía una regla concreta para controlar acciones de crecimiento urbano en terrenos con pendiente natural, como medida tendiente a promover e incrementar la resiliencia urbana, consistente en la prohibición expresa y categórica del desarrollador de cualquier acción urbana en terrenos con pendiente natural mayor al 45 %.

De igual manera, **la ley local impugnada modificó, sustancialmente, el enfoque de lo que establecía el artículo 121, fracción III, inciso b), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano** Estatal, que preveía un **principio general de prevención en materia de planeación urbana por cuestiones de riesgo**, como medida tendiente a promover e incrementar la resiliencia urbana, al establecer que la zonificación primaria del territorio **debía considerar áreas no urbanizables por "prevención de riesgos"**; mientras que ahora el artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada establece que la zonificación primaria del territorio debe considerar áreas no urbanizables **"por altos riesgos mitigables conforme lo determinen los atlas de riesgo federal, estatal o municipal"**, puesto que la eficacia delimitativa de las eventuales medidas de mitigación no pueden prejuzgarse desde el nivel de planeación urbana, donde las políticas de zonificación se determinan en función de estudios generales o información a nivel de zona, no en estudios a nivel detalle de un predio o de una parte del mismo.

El cambio de enfoque provoca que sea mucho más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada área bajo la clasificación de área no urbanizable **"por altos riesgos no mitigables"**, cuando antes esa clasificación de área no urbanizable sólo debía atender a la **"prevención de riesgos"**, lo que **hacía más sencillo proteger desde el ámbito de la planeación urbana la seguridad e integridad físicas de las personas y sus bienes**.

• **Vigésimo quinto. La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones.** El artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada prevé la posibilidad de que el Eje-



cutivo Local incluya en el presupuesto de egresos del Estado una partida presupuestal para financiar proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, y que **los Municipios que constituyan asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros** para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, **podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado**; sin embargo, **la sola previsión de tales posibilidades es insuficiente para lograr los fines del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal** lo cual, asimismo, vulnera la competencia del Municipio, los principios de certeza y seguridad jurídicas, así como la supremacía constitucional.

El Congreso Local soslaya que **la previsión de una partida presupuestal en el Presupuesto de Egresos del Estado para financiar los proyectos de alcance metropolitano** previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano **es una necesidad y obligación jurídica**, es decir, **una responsabilidad que deriva de un imperativo legal y constitucional, no una prerrogativa de ejercicio potestativo.**

En el artículo 27, párrafo tercero, constitucional se establece como imperativo el dictado de "**medidas necesarias**" para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, "**a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población**", entre otras.

Por su parte, en el artículo 115 constitucional, fracciones V y VI, se dispone también que **los Municipios**, en términos de las leyes federales y locales, **estarán facultados para participar en la formulación de planes de desarrollo regional**, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia; y que **cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios**; mientras que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, **planearán y regularán de manera conjunta y**



**coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.**

El artículo 33 de la ley general de la materia señala que las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa serán reguladas por la legislación local y **se coordinarán con las autoridades federales y estatales**, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos de esa ley, y que los Gobiernos Locales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

El artículo 36 de la citada ley general dispone que para lograr una eficaz gobernanza metropolitana **se establecerán mecanismos e instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad**; que la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de una Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de su conurbación, según se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetos y principios de esa ley; que tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento; y **los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.**

Por su parte, el artículo 3 de la Ley de Gobierno Municipal Local establece que las relaciones entre los Poderes del Estado y los Municipios deberán estar regidas por los principios de solidaridad, subsidiariedad, así como por la **coordinación, colaboración y respeto a la autonomía de los Municipios.**

Por tanto, **si el Congreso del Estado no prescribió como obligación del Poder Ejecutivo el prever una partida presupuestal** para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, **desarrolló deficientemente la función legislativa que le concede el orden constitucional.**

El Congreso Local ignoró el criterio de ese Alto Tribunal en el sentido de que los alcances de las atribuciones constitucionales de los Poderes u órganos



constituidos deben interpretarse de tal manera que pueda garantizarse que cada nivel de gobierno esté en aptitud de llevar a cabo y agotar en sus términos todas aquellas facultades que el sistema federal le otorga.

**CUARTO.—Radicación, turno y admisión.** Mediante proveído de presidencia de veintidós de enero de dos mil dieciocho, se ordenó formar y registrar esta controversia constitucional bajo el número **11/2018** y se designó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos como instructora en el procedimiento.<sup>2</sup>

Por auto de veintinueve de enero de dos mil dieciocho, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; ordenó emplazar como autoridades demandadas al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León; y dar vista al procurador general de la República.<sup>3</sup>

**QUINTO.—Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.** El veintiuno de marzo de dos mil dieciocho, el subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, en representación del Gobernador Constitucional del Estado, dio contestación a la demanda,<sup>4</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

**SEXTO.—Contestación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dio contestación a la demanda,<sup>5</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

**SÉPTIMO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo Federal.** El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dio

<sup>2</sup> Fojas 222 a 223 del tomo I del expediente principal.

<sup>3</sup> Fojas 224 a 226 del tomo I del expediente principal.

<sup>4</sup> Fojas 563 a 566 del tomo II del expediente principal.



contestación a la demanda de mérito,<sup>6</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

**OCTAVO.—Contestación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.** El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión dio contestación a la demanda de cuenta,<sup>7</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

**NOVENO.—Contestación del Congreso del Estado de Nuevo León.** El nueve de abril de dos mil dieciocho, la presidenta del Congreso del Estado dio contestación a la demanda de cuenta,<sup>8</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.<sup>9</sup>

**DÉCIMO.—Opinión del procurador general de la República.** Este funcionario emitió su opinión en el sentido de que debe sobreeser por una parte y, por otra, declarar la validez de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.<sup>10</sup>

**DÉCIMO PRIMERO.—Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintisiete de agosto de dos mil dieciocho, se llevó a cabo 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, en la que, en términos del diverso 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.<sup>11</sup>

**DÉCIMO SEGUNDO.—Retorno.** Por auto de catorce de marzo de dos mil diecinueve dictado por el presidente de este Alto Tribunal, se retornó el presente

<sup>5</sup> Fojas 802 a 891 del tomo II del expediente principal.

<sup>6</sup> Fojas 895 a 988 del tomo II del expediente principal.

<sup>7</sup> Fojas 1004 a 1056 del tomo II del expediente principal.

<sup>8</sup> Fojas 1061 a 1119 del tomo II del expediente principal.

<sup>9</sup> Fojas 1138 a 1139 del tomo II del expediente principal.

<sup>10</sup> Fojas 1260 a 1343 del tomo II del expediente principal.



asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, al sustituir a la Ministra en retiro Margarita Beatriz Luna Ramos.

### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, incisos b) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>12</sup> y 10, fracción I<sup>13</sup> y 11, fracción V,<sup>14</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea una controversia constitucional entre un Municipio, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales y de la entidad federativa respectiva, en la que se impugna la constitucionalidad 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; y de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

<sup>11</sup> Fojas 1345 a 1350 del tomo II del expediente principal.

<sup>12</sup> **Ley reglamentaria de la materia.**

**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

**"I.** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

**"b)** La Federación y un Municipio; ...

**"i)** Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

<sup>13</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

**"I.** De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

<sup>14</sup> **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

**"V.** Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda...."



SEGUNDO.—**Legitimación activa.** Enseguida se aborda el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional.

En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>15</sup> prevé que este Tribunal Constitucional es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos.

Por su parte, de acuerdo con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales,<sup>16</sup> **el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo** y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, suscriben la demanda de controversia constitucional Héctor Israel Castillo Olivares y Rafael Hernández Morales, en su carácter de presidente municipal y síndico segundo, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio actor, lo que acreditan mediante copias certificadas de sus constancias de mayoría respectiva, así como del acta de la sesión permanente de cómputo para la renovación de Ayuntamiento, publicada en el Periódico Oficial Local el veinti-

<sup>15</sup> **Constitución Federal.**

"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

<sup>16</sup> **Ley reglamentaria de la materia.**

"**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, Poder u órgano que promueva la controversia; ..."

"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

<sup>17</sup> Fojas 182 a 221 del tomo I del expediente principal.



cuatro de junio de dos mil quince, de cuya lectura se desprende que los promoventes fueron electos para ocupar los cargos que ostentan en el periodo comprendido del treinta y uno de octubre de dos mil quince al treinta de octubre de dos mil dieciocho.<sup>17</sup>

Ahora, conforme al artículo 34, fracción I, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León,<sup>18</sup> la representación del Ayuntamiento será ejercida de manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico o síndico segundo según corresponda; por tanto, en el caso, **quienes suscriben la demanda de esta controversia cuentan con legitimación activa para promoverla.**

Es aplicable la **jurisprudencia P/J. 44/97**, emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA. LA TIENEN EL PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN)". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de mil novecientos noventa y siete, página 418, registro digital: 198444).

TERCERO.—**Legitimación pasiva.** Ahora se procede al análisis de la legitimación de las autoridades demandadas, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de este medio de impugnación.

El artículo 105, fracción I, inciso i),<sup>19</sup> de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que

<sup>18</sup> **Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León.**

"**Artículo 34.** Para el ejercicio de la personalidad jurídica del Municipio, se atenderá a los siguientes supuestos:

"**I. Representación del Ayuntamiento: Será ejercida de manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico o síndico segundo según corresponda;** y podrá delegarse esta representación en favor de cualquier integrante del Ayuntamiento, en cuyo caso, se requiere acuerdo del propio Ayuntamiento; ..."

<sup>19</sup> **Constitución Federal.**

"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



señale la ley reglamentaria, de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Por su parte, los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero,<sup>20</sup> de la mencionada ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, Poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En este asunto son autoridades demandadas los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales y Locales a quienes se les atribuye la expedición, promulgación y publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

Por el **Poder Ejecutivo Federal** compareció Misha Leonel Granados Fernández, en su carácter de consejero jurídico de dicho Poder, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nueve de junio de dos mil diecisiete;<sup>21</sup> aunado a ello, cabe señalar que el nueve de enero de dos mil uno fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "**Acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los**

---

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

<sup>20</sup> **Ley reglamentaria de la materia.**

"**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

<sup>21</sup> Foja 243 del tomo I del expediente principal.



**Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan"**,<sup>22</sup> dentro de los que se incluyen las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal, por tanto, resulta claro que **dicha autoridad cuenta con legitimación pasiva en este asunto.**

Respecto a la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión** compareció Edgar Romo García, quien se ostenta como presidente de su Mesa Directiva, lo que acredita mediante copia certificada del Diario de Debates de dicho órgano legislativo, de primero de febrero de dos mil dieciocho, relativo a la toma de protesta de ese funcionario para ocupar dicho cargo;<sup>23</sup> además, ejerce su representación legal en términos del artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>24</sup> por tanto, **cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio constitucional en representación de la Cámara de Diputados.**

Por la **Cámara de Senadores del Congreso de la Unión** compareció Ernesto Javier Cordero Arroyo, con el carácter de presidente de su Mesa Directiva, lo que acredita con la copia certificada del acta de la junta previa de dicho órgano legislativo, de treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, de la cual se

<sup>22</sup> "ACUERDO

"Único. El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>23</sup> Fojas 892 a 893 del tomo II del expediente principal.

<sup>24</sup> **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

**"Artículo 23.**

"1. **Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva** las siguientes: ...

"I) **Tener la representación legal de la Cámara** y delegarla en la persona o personas que resulte necesario; ..."



desprende su designación para el cargo que ostenta;<sup>25</sup> y de conformidad con el artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>26</sup> ejerce su representación legal, por tanto, cuenta **con legitimación procesal para comparecer en este asunto en representación de la Cámara de Senadores.**

Ahora bien, el **Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León** compareció por conducto de Homero Antonio Cantú Ochoa, en su carácter de subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno Local y en representación del gobernador de la entidad federativa, lo cual acredita con la copia certificada del oficio 17-A/2015<sup>27</sup> de seis de octubre de dos mil quince, en el que se contiene su designación; y atento a lo dispuesto en el artículo 44, fracciones XVII y XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado<sup>28</sup> cuenta con facultades para representar tanto

<sup>25</sup> Fojas 1057 a 1060 del tomo II del expediente principal.

<sup>26</sup> **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

**"Artículo 67.**

**"1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores.** En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones: ..."

<sup>27</sup> Foja 567 del tomo II del expediente principal.

<sup>28</sup> **Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León.**

**"Artículo 44. Corresponden al subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana,** las siguientes atribuciones: ...

**"XVII. Representar jurídicamente al secretario** y, sin perjuicio de lo establecido en la fracción XXXIX del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y en parte inicial del artículo 10 de este reglamento, **al titular del poder Ejecutivo, en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial,** administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en asuntos de carácter extrajudicial.

**"XVIII. Efectuar las acciones pertinentes para que,** en términos de la fracción XXXIX, del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y de la parte inicial del artículo 10 de este reglamento, **el secretario represente jurídicamente al titular del Poder Ejecutivo en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial,** administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico; en asuntos de carácter extrajudicial, **así como en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de**



al Secretario General como al titular del Ejecutivo, ante esta instancia constitucional, por tanto, **cuenta con legitimación pasiva para intervenir en esta controversia.**

Finalmente, por lo que respecta al **Poder Legislativo del Estado de Nuevo León**, compareció Karina Marlen Barrón Perales, quien se ostentó como presidenta de su Diputación Permanente, lo que se acredita mediante copia certificada del Decreto 1004 de siete de febrero de dos mil dieciocho,<sup>29</sup> en el cual consta su designación para dicho cargo; y además, ejerce la representación legal de dicho órgano legislativo, de conformidad con los artículos 60, fracción I, inciso c) y 86 Bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León,<sup>30</sup> por tanto, **cuenta con la legitimación pasiva necesaria para comparecer en este procedimiento constitucional.**

CUARTO.—**Oportunidad.** En torno a este aspecto, del escrito de demanda se advierte que el Municipio actor impugna, por un lado, 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 y, por otro, el Decreto 312, relativo a la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, legislación esta última que el Municipio considera como primer acto de aplicación de la ley general antes mencionada.

los Estados Unidos Mexicanos, y en los medios de control de la constitucionalidad local; sin perjuicio de la posibilidad de aplicar, en su caso, lo dispuesto en la fracción inmediata anterior. **La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas.**"

<sup>29</sup> Fojas 1127 a 1136 del tomo II del expediente principal.

<sup>30</sup> **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.**

"**Artículo 60.** Son atribuciones de los integrantes de la directiva las siguientes:

"**I. Del presidente:** ...

"**c) Representar al Poder Legislativo** en los asuntos de carácter legal y protocolario, pudiendo delegar dicha representación de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado; ..."

"**Artículo 86 Bis.** Durante los periodos de receso, **el presidente de la Diputación Permanente será el presidente del Congreso**, tendiendo para este efecto, las mismas atribuciones que para dicho cargo enuncian esta ley y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso."



De conformidad con la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>31</sup> **tratándose de normas generales, la demanda deberá promoverse a partir del día siguiente de la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.**

Atento a ello, en cuanto a la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, publicada en el Periódico Oficial Local el veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, el plazo legal de treinta días hábiles transcurrió del martes veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete al martes veintitrés de enero de dos mil dieciocho;<sup>32</sup> por lo que al haberse presentado la demanda respectiva el veintidós de enero de dos mil dieciocho, debe concluirse que **fue promovida oportunamente respecto a la referida ley local.**

Finalmente, por lo que respecta a la impugnación de las disposiciones contenidas en la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, una mayoría de seis Ministras y Ministros integrantes de este Tribunal Pleno<sup>33</sup> estima que su impugnación también resulta

<sup>31</sup> **Ley reglamentaria de la materia.**

"**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será: ...

"**II.** Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, ..."

<sup>32</sup> Se deben descontar del cómputo respectivo los días dos, tres, nueve y diez de diciembre de dos mil diecisiete, seis, siete, trece, catorce, veinte y veintiuno de enero de dos mil dieciocho, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del dieciséis de diciembre de dos mil diecisiete al primero de enero de dos mil dieciocho, por corresponder al segundo periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>33</sup> Acorde con las votaciones emitidas al resolver la **controversia constitucional 16/2017**, en sesiones de veintiséis y veintiocho de enero de dos mil veintiuno, relativo al considerando quinto. Causales de improcedencia, en su punto B.2. Causal de improcedencia advertida de oficio, en la que por una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, se consideró que la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León constituye un acto de aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. La señora Ministra y los señores Ministros González



oportuna en esta instancia constitucional, pues la aplicación de esa legislación marco derivó en la expedición de la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, por parte del Congreso de dicha entidad federativa.

Lo anterior, sin que pase desapercibido que el Municipio actor impugnó previamente en la diversa **controversia constitucional 14/2017**, diversas disposiciones y actos derivados de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano** con motivo de su publicación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, pues ello de ninguna manera desvirtúa la oportunidad en la impugnación de dicha legislación a través de la presente controversia constitucional, toda vez que, como se precisó, **su acto de aplicación ha tenido lugar con la expedición de la ley local impugnada en este asunto**, lo que hace factible el análisis conjunto que, en su caso, se realice en el fondo del asunto.

QUINTO.—**Causales de improcedencia.** En este apartado se analizan las causales de improcedencia alegadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

En primer término, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio que, en el caso, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción IV del artículo 19, en relación con la fracción II del diverso 20, ambos de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales,<sup>34</sup>

---

Alcántara Carrancá separándose de consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunos criterios y consideraciones, Pardo Rebolledo separándose de consideraciones, y Laynez Potisek con consideraciones adicionales, se pronunciaron a favor de la propuesta original, en el sentido de no considerar a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León como un acto de aplicación de la ley general que rige a esa materia.

<sup>34</sup> **Ley reglamentaria de la materia.**

"**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

**IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia**, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, **siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez**, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."



toda vez que **las normas y actos impugnados por el Municipio de Santa Catarina, Estado de Nuevo León**, contenidas y derivados de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, han sido objeto de análisis y resolución en la diversa controversia constitucional 14/2017,<sup>35</sup> la cual fue promovida por el mismo Municipio, en contra de las mismas autoridades demandadas, haciendo valer idénticos conceptos de invalidez, por lo que procede **sobreseer** en este aspecto.

Finalmente, del escrito de demanda del Municipio actor se observa que, entre los actos que impugna, se encuentran **"las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama"**. Lo anterior, referido a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

En torno a ello, este Tribunal Pleno observa que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción IV, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que ha sido una posición reiterada de este Alto Tribunal que **para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir**, por lo que ante una manifestación imprecisa o genérica como la que hace valer el Municipio actor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente, criterio que encuentra apoyo en la **jurisprudencia P./J. 64/2009**,<sup>36</sup> de

**"Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

**"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia que se refiere el artículo anterior; ..."**

<sup>35</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de ocho de febrero de dos mil veintiuno.

<sup>36</sup> De texto: "Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez



rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio 2009, página 1461, registro digital: 166990).

Atendiendo a lo anterior, y al no advertir de oficio la actualización de alguna otra causal de improcedencia, se procede a realizar el estudio de fondo del presente asunto.

**SEXTO.—Cuestiones previas y catálogo de temas que serán analizados en esta resolución.** Existe precedente de este Alto Tribunal en interpretación del artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en algunos aspectos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, al resolver las **controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009** promovidas, respectivamente, por los Municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, todos del Estado de Nuevo León, en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once, que dieron lugar a las **jurisprudencias P./J. 15/2011, P./J. 16/2011 y P./J. 17/2011**, de rubros, textos y datos de identificación siguientes:

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL. Con la adición al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976,

---

se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir."



la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en ella. En dicha materia las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. La ley relativa es la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones originales tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. El indicado ordenamiento fue modificado en 1981 y 1984, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarlo a las reformas del artículo 115 de la Constitución General de la República. De este modo, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional." (Jurisprudencia P./J. 15/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 886, registro digital: 161384).

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA. La facultad constitucional concurrente en materia de asentamientos humanos prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la rela-



ción de la planeación de las distintas jurisdicciones. En este sentido, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: a) La normativa, que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diferentes niveles de gobierno; y, b) La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.". (Jurisprudencia P./J. 16/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, registro digital: 161382).

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA. Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor.". (Jurisprudencia P./J. 17/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383).

Los criterios anteriores han sido replicados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, el seis de junio de dos mil dieciséis, la **controversia constitucional 50/2012**, promovida por el Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro, en la cual se sostuvo, en esencia, lo siguiente:

"... La materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de go-



bierno intervienen en la misma. En efecto, ello de conformidad con la adición al artículo 73 de la Constitución Federal de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis.

"... El artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución Federal, establece que el Congreso tiene la facultad de expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir la finalidad prevista en el artículo 27 constitucional.

"... En esta materia de asentamientos humanos, las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que además de los principios de división competencial cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.

"... La indicada ley constituye la Ley General de Asentamientos Humanos cuyas disposiciones inicialmente establecían la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijaba las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definía los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios; una vez modificada en mil novecientos ochenta y uno y mil novecientos ochenta y cuatro, se incorporaron regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 constitucional.

"... El artículo 115, en su fracción V, se dedica a enumerar las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, con la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas.

"... La intervención del Municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, no



pudiendo ser éste un mero ejecutor de la misma, sino tener una intervención real y efectiva en ella ..."

Ahora bien, mediante decreto publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se reformó el precepto 73 constitucional en el aspecto siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución. ..."

La reforma citada dio paso a la expedición, por parte del Congreso de la Unión, de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano** vigente a partir del veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

Al respecto, de manera particular, en torno a la facultad concurrente municipal en materia de asentamientos humanos, este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, observó que frente al ámbito competencial del Municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la ley general respectiva. La primera, consistente en **distribuir competencias** en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, **regular** mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del diverso 27 de la Constitución General de la República, **pero sin convertir al Municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno**. Lo anterior fue sustentado con base en las consideraciones siguientes:



"Ahora, desde el punto de vista del orden de Gobierno Municipal, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, establece las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos; fracción que, en particular, hay que subrayarlo, no se refiere ni a facultades normativas exclusivas del ente municipal, ni a servicios públicos que tiene encomendados, pues todo ello se encuentra previsto en las diversas fracciones II y III de dicho precepto constitucional, respectivamente.

"En efecto, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enumera las facultades municipales relacionadas casi exclusivamente, a la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas. Dicho precepto constitucional dispone:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;



"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e,

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción.'

"Si bien esta fracción se reformó en diciembre de mil novecientos noventa y nueve, su contenido solamente se alteró de manera parcial, al agregarse como facultades la formulación de planes de desarrollo regional [actual inciso c)]; control y vigilancia de la utilización del suelo [actual inciso d)]; formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros [actual inciso h)]; y, celebración de convenios para administración y custodia de zonas federales [actual inciso i)]. Por lo que la facultad concurrente municipal relativa a los asentamientos humanos ya se encontraba como tal desde mil novecientos ochenta y tres, siendo que la reforma de mil novecientos noventa y nueve simplemente tuvo como finalidad aclarar la redacción creando incisos, tal como se advierte del dictamen de la Cámara de Origen sobre las nueve iniciativas que se presentaron para la reforma al artículo 115 por parte de diversos grupos parlamentarios.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Dictamen de la Cámara de Origen: "4.5 Se corrige el actual modelo de redacción que contiene la fracción V del artículo 115 constitucional para abrirlo en incisos y dar mayor claridad a cada una de



"Fue entonces en la reforma de dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres cuando se estableció de manera expresa la facultad municipal relacionada con la zonificación y planes de desarrollo urbano, pero sin la intención del Constituyente de que esta facultad fuera más allá de una intervención por parte del Municipio en las facultades estatales y federales en la materia, originarias desde la reforma de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, como lo hemos referido anteriormente; tan es así, que el Municipio en estos momentos históricos era todavía 'administrado' y no 'gobernado' por un Ayuntamiento.<sup>38</sup>

"La reforma de mil novecientos noventa y nueve si bien no tocó sustantivamente la fracción V más que para ordenar su redacción, sí cambió el contexto normativo constitucional general en el cual debe enmarcarse la tendencia interpretativa de la facultad que ahora nos ocupa. Lo anterior significa que el texto analizado no puede significar exactamente lo mismo antes y después de la reforma de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, ya que la misma otorgó una nueva posición constitucional al Municipio frente al Estado y a la misma Federación.

---

las materias concurrentes del Municipio. En consecuencia, para atender al espíritu de las iniciativas, se faculta al Municipio para no sólo controlar y vigilar el uso de suelo sino para autorizarlo; a la par que se le faculta constitucionalmente para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, y participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en aquello que se vincule a la planeación regional."

<sup>38</sup> La exposición de motivos de la reforma del dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se refiere a la fracción estudiada solamente en el siguiente párrafo que se transcribe: "Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio Libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que en la fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución"; por su parte, el dictamen de la Cámara de Origen es aún más escueto ya que sólo precisó lo siguiente: "A juicio de los suscritos, la fracción V que se propone, enriquece notablemente la facultad de los Municipios para intervenir en la planeación de su desarrollo urbano, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en la vigilancia del uso del suelo y en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Crear y administrar zonas de reservas ecológicas y expedir la reglamentación necesaria, son facultades de un extraordinario alcance que ponen las bases para consolidar a los Municipios como los más fuertes puntales del desarrollo nacional."



"Lo anterior significa que la intervención del Municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano no puede tener la misma intensidad antes y después de la reforma referida, y aun cuando la diferencia no puede ser sustantiva, sino sólo de grado, sí le debe otorgar al Municipio una autonomía cierta frente a la planeación nacional y estatal, no pudiendo ser éste un mero ejecutor de la misma, sino tener una intervención real y efectiva en ella.

"Considerando lo anterior puede decirse que frente al ámbito competencial del Municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la ley general respectiva. La primera, consistente en distribuir competencias en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, regular mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, pero sin convertir al Municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno. Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 17/2011, de rubro: 'ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA.'<sup>39</sup>

"Así, mediante el ejercicio de estas atribuciones de distribución y regulación, el Congreso puede establecer una legislación sobre asentamientos humanos

<sup>39</sup> "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA. Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383).



que prevea las líneas generales y objetivos comunes del desarrollo territorial a nivel nacional, con objeto de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, esto es, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, pero respetando un ámbito de autonomía efectiva para el Municipio."<sup>40</sup>

En efecto, de lo transcrito se desprende que con motivo de lo resuelto en la **controversia constitucional 19/2017**, es criterio de este Tribunal Pleno que con motivo de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios, con base en la fracción V de ese precepto, **cuentan con una autonomía frente a la planeación nacional y estatal, no pudiendo tener el carácter de un mero ejecutor, sino tener una intervención real y efectiva en ella,** de manera que el Congreso de la Unión, como las Legislaturas Locales, al expedir una legislación sobre asentamientos humanos, a la luz de los objetivos establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, a fin de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, **deben respetar un ámbito de autonomía efectiva para al orden de gobierno municipal.**

Atendiendo a lo expuesto, para efectos metodológicos, el análisis de fondo del presente asunto se centrará en los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor a través de los cuales cuestiona diversas previsiones normativas de la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, lo cual se desarrollará conforme a los siguientes temas y subtemas:

CONSIDERANDO	Tema
SÉPTIMO	<b>Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Fed-</b>

<sup>40</sup> Fojas 98 a 102 de la sentencia dictada en la **controversia constitucional 19/2017**.



	<p><b>ral, la descentralización política y la autonomía municipal.</b>  <u>Análisis de los conceptos de invalidez décimo primero, décimo segundo y décimo tercero.</u></p>
<p>OCTAVO</p>	<p><b>Impugnaciones dirigidas a combatir las facultades del Ejecutivo Local relacionadas con los planes y programas de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio.</b>  <u>Análisis de los conceptos de invalidez quinto, sexto, séptimo y octavo.</u></p> <p><b>A. La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder (artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada).</b> <u>Análisis del quinto concepto de invalidez.</u></p> <p><b>B. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno Local (artículo 52 de la ley local impugnada).</b> <u>Análisis del sexto concepto de invalidez.</u></p> <p><b>C. La previsión de que el Gobierno Local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular viola la autonomía municipal (artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada).</b> <u>Análisis del séptimo concepto de invalidez.</u></p> <p><b>D. La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local (artículo 57 de la ley local impugnada).</b> <u>Análisis del octavo concepto de invalidez.</u></p>
<p>NOVENO</p>	<p><b>Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al</b></p>



	<p>Ejecutivo Local (artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo, y 328 de la ley local impugnada). <u>Análisis del noveno concepto de invalidez.</u></p>
DÉCIMO	<p>La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey) viola la autonomía municipal (artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio, párrafo segundo, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo concepto de invalidez.</u></p>
DÉCIMO PRIMERO	<p>La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o Local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica viola la competencia municipal [artículo 136, fracción III, inciso a), de la ley local impugnada]. <u>Análisis del décimo quinto concepto de invalidez.</u></p>
DÉCIMO SEGUNDO	<p>La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local (artículos 367, párrafo segundo, 368, fracción I, 370, 375, 376 y 382, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo concepto de invalidez.</u></p>
DÉCIMO TERCERO	<p>La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver (artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo segundo concepto de invalidez.</u></p>
DÉCIMO CUARTO	<p>La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídicas (artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo tercer concepto de invalidez.</u></p>
DÉCIMO QUINTO	<p>El Congreso del Estado desarrolló deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídicas, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional [artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada]. <u>Análisis del vigésimo cuarto concepto de invalidez.</u></p>



<p><b>DÉCIMO SEXTO</b></p>	<p><b>La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones (artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo quinto concepto de invalidez.</u></b></p>
<p><b>DÉCIMO SÉPTIMO</b></p>	<p><b>Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria. <u>Análisis de los conceptos de invalidez décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno.</u></b></p> <p><b>A. Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales violan la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo sexto concepto de invalidez.</u></b></p> <p><b>B. La previsión relativa al "área libre complementaria" viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo séptimo concepto de invalidez.</u></b></p> <p><b>C. La previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo octavo concepto de invalidez.</u></b></p> <p><b>D. La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas y jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo noveno concepto de invalidez.</u></b></p>
<p><b>DÉCIMO OCTAVO</b></p>	<p><b>Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en</b></p>



**DÉCIMO  
NOVENO**

**proceso de urbanización violan su autonomía hacendaria [artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, y 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada]. Análisis del vigésimo primer concepto de invalidez.**

**La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana (artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada). Análisis del décimo cuarto concepto de invalidez.**

**SÉPTIMO.—Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal.** El Municipio actor, en sus conceptos de invalidez décimo primero, décimo segundo y décimo tercero, hace valer argumentos que se encuentran íntimamente relacionados entre sí, que se reducen a lo siguiente:

- **El Congreso Local viola la forma del Estado Federal y la autonomía municipal, pues al ampliar el objeto de la ley local impugnada no deja margen de libre apreciación a Municipios para que, atendiendo a sus particularidades, apliquen sus propias políticas urbanas y establezcan las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines esenciales de la materia, previstas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal (décimo primer concepto de invalidez).** Artículos 1, fracciones I, II, III y IV; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11, 79, fracción III, 86, 88 y 111 de la ley local impugnada.

- **Falta de competencia del Congreso de Nuevo León para regular de manera sustantiva y fijar criterio en lo relativo al ordenamiento territorial, uso del suelo, desarrollo urbano, planificación urbana municipal (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación), así como zonificación y movilidad urbana (décimo segundo concepto de invalidez).**

- **El Congreso Local se extralimitó en su facultad legislativa vulnerando la forma del Estado Federal, al imponer un único modelo de desarrollo urba-**



no y establecer a detalle los contenidos y estrategias normativas que deberán seguir todos los Municipios de la entidad, quedando prácticamente sin libertad de elección en cuanto a las políticas públicas o estrategias que puedan emplear para la consecución de los fines establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, generando desregulación del sector inmobiliario y maximizar las utilidades de los inversores (décimo tercer concepto de invalidez). Artículos 3, 11, 79, 86, 88 y 111 de la ley local impugnada.

De lo anterior se desprende que el Municipio actor impugna, en esencia, la falta de competencia del Congreso Local para cambiar el objeto de la ley local impugnada pues, a su parecer, con ello lleva a cabo la imposición de un modelo único de desarrollo urbano a través de un marco normativo que, por el grado de detalle en que se regula, estima que restringe las competencias constitucionales del ente municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Lo alegado por el Municipio actor, en torno a los preceptos que impugna en este apartado, resulta **parcialmente fundado**.

Como se ha mencionado, este Tribunal Constitucional ha desarrollado una doctrina jurisprudencial en torno a la materia de asentamientos humanos atendiendo, por una parte, a lo resuelto por este Pleno en las **controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009**<sup>41</sup> pero, además, acorde con lo sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la diversa **controversia constitucional 62/2011**.<sup>42</sup>

En primer término, se ha reconocido que la regulación del dominio del suelo tiene sustento en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, del cual se desprende que la Nación tendrá, en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como

<sup>41</sup> Promovidas, respectivamente, por los Municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, todos del Estado de Nuevo León, resueltas en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once, por unanimidad de once votos.

<sup>42</sup> Promovida por el Municipio de Xaltocan, del Estado de Tlaxcala, en su sesión celebrada el once de abril de dos mil doce, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Fernando Franco González Salas y presidente Sergio A. Valls Hernández (ponente). Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.



el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, por lo que se deben dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Dados los múltiples aspectos que intervienen en la materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, **se ha hecho necesario que en la planeación para el crecimiento de los centros de población intervengan los diversos órdenes de gobierno** para que, de forma coordinada y congruente, se regulen los aspectos relacionados con el control y desarrollo de los conjuntos demográficos que se asientan en una determinada área física, en la fundación, conservación, mejora y desenvolvimiento de las áreas urbanas que surgen como consecuencia de ellos.

Tal situación ha sido considerada por el Poder Revisor de la Constitución para agregar un apartado C a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución General, a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, y con ello **establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

En efecto, de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la citada reforma constitucional, así como del dictamen relativo de la Cámara de Diputados, se desprende lo siguiente:

Exposición de motivos:

"Los elementos y acciones que inciden en los centros urbanos de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previs-



tos en el sistema constitucional mexicano, lo que implica que para la ordenación de los centros urbanos, las acciones de los Ayuntamientos, gobiernos estatales y del propio Gobierno Federal deberán darse de acuerdo con las competencias que la Constitución General de la República les ha conferido, respondiendo a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana, debiendo por tanto fijarse dichas bases en la Carta Fundamental y en la ley reglamentaria correspondiente.

"En los sistemas de Gobierno Federal, lo que ha determinado el conferirle a la Federación una competencia, es la trascendencia nacional de una materia cuya atención rebasa el ámbito de una entidad federativa en lo particular; ese ha sido el sentido del sistema mexicano consagrado en diversas normas del Texto Constitucional y especialmente destacado por el artículo 117 de la Constitución en vigor. En este mismo sentido los problemas que pertenecen a dos o más entidades federativas en materias de nivel nacional deben de atenderse con la participación del Gobierno Federal, criterio general que sigue la Constitución al establecer la competencia de los tribunales federales para dirimir las controversias que se susciten entre dos entidades federativas.

"La Constitución de 1917 no contiene ninguna norma que establezca regulaciones en materia urbana, por tanto en los términos del artículo 124 se entiende en principio como una materia reservada a los Estados; sin embargo, es de señalarse que además de las razones históricas que explican la ausencia correspondiente, la problemática urbana se encuadra dentro de un conjunto de acciones que difícilmente podrían establecer una facultad exclusiva a cualquiera de los niveles de gobierno por los múltiples elementos, materias y atribuciones, que concurren a la misma.

"En los términos de la vigente distribución de competencias del sistema federal mexicano, la Federación ejerce facultades decisivas en el desarrollo urbano, como las correspondientes a la tenencia de la tierra, agua, bosques, contaminación ambiental, vías generales de comunicación, energía eléctrica, y en otras materias, así como lo relativo a la promoción económica, las inversiones públicas de la Federación, tienen impacto determinante en dicho proceso, condicionan las posibilidades del crecimiento agrícola e industrial y dan origen a la creación de fuentes de trabajo, las que constituyen el elemento de atracción básica en la elección que los grupos humanos toman para asentarse.



"La multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano nos lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las entidades federativas entre sí, y de éstas con la Federación, como única forma de ser congruente al federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida. Federalizar estas acciones públicas, sería una posición conservadora, antihistórica, que escindiría responsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal; sólo la acción compartida entre la Federación y los Estados permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral.

"...

"Las autoridades deberán dictar las medidas necesarias para reglamentar los asentamientos humanos en el amplio sentido del término y establecer las provisiones, usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques, con objeto de planear y regular la fundación de las ciudades y demás centros de población; su conservación y mejoramiento.

"En consecuencia con lo anterior, se propone la adición de dos fracciones al artículo 115; en la primera de ellas y para los efectos de la reforma al párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución, se reafirma la facultad de los Estados y de los Municipios para que dentro del ámbito de sus competencias expidan las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la ley federal reglamentaria de la materia; en la segunda se prevé la posibilidad y se establecen los mecanismos de solución para que en forma coordinada la Federación, las entidades federativas y los Municipios planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de población que estando situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica.

"Finalmente, en el artículo 73 se faculta al Congreso de la Unión para que expida las leyes que establezcan la adecuada concurrencia en las entidades federativas, de los Municipios y de la propia Federación en la solución de los problemas expresados."



## Dictamen. Cámara de Diputados:

"La adición de la fracción XXIX-C al artículo 73 constitucional, facultará al Congreso de la Unión para legislar en materia de asentamientos humanos. Esta disposición fundamentará la expedición de una ley federal que defina bases generales para regular y coordinar la incidencia de los tres niveles gubernamentales en el ordenamiento de los centros de población.

"Con esta estructura normativa, Gobierno Federal, entidades federativas y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, concurrirán al cumplimiento de los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Se evitarán interferencias competenciales en materia urbana propiciadas por el actual régimen; se favorecerá el crecimiento controlado de las áreas citadinas, una más adecuada distribución poblacional y un mejor aprovechamiento de nuestros recursos.

"Avance significativo en materia de coordinación constituye la adición al artículo 115 constitucional con las fracciones IV y V. La primera estatuye la facultad de los Estados y Municipios para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas a efecto de cumplir, en el ámbito de sus respectivas competencias, con la filosofía de esta reforma y con la ley federal de la materia.

"La nueva fracción V del citado precepto, permitirá afrontar eficazmente el problema de las megalópolis. La continuidad geográfica formada por varios centros urbanos, comprendidos en territorios municipales de dos o más entidades federativas, podrá enfocarse por los niveles competenciales federal, estatal y municipal. El desarrollo de estas áreas se plantará y regulará en acción conjunta y coordinada."

Con motivo de la reforma constitucional en comento, el veintiséis de mayo del referido año mil novecientos setenta y seis, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones tenían por objeto **establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país**; fijar las normas básicas para planear la fundación, conser-



vacación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Cabe mencionar que la referida ley general fue modificada en los años de mil novecientos ochenta y uno, y mil novecientos ochenta y cuatro, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 de la Constitución Federal.

Ahora bien, no fue sino hasta el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres en que se abrogó la citada Ley General de Asentamientos Humanos, con motivo de la expedición de una diversa la cual, a su vez, fue abrogada por la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, **todo lo cual atendiendo a las facultades del Congreso de la Unión reconocidas en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.**

Asimismo, se ha establecido **que la facultad concurrente de los diferentes órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional**, tal y como se encuentra previsto en el artículo 22 de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente, así como en el diverso 3o. de la Ley de Planeación, cuyos textos disponen lo siguiente:

### **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"Artículo 22. La planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales.



"La planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano y de los centros de población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley."

### Ley de Planeación

"Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

"Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."

Se debe destacar que las facultades de planeación de los distintos órdenes de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que **tienen una injerencia directa en las políticas públicas que se desarrollan, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones** de tal manera que **entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá para planear o coordinar la planeación entre ellos desde el nivel superior.**

Derivado de ello, como se adelantó, este Tribunal Constitucional ha establecido que, por tanto, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano que son paralelas y complementarias: **la vía normativa**, que es la que establece las relaciones



jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y **la vía de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación**, que si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como: congruencia, coordinación y ajuste.

Ahora, desde el punto de vista del orden de Gobierno Municipal, el artículo 115, fracción V, establece las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos; fracción en particular, hay que subrayarlo, **no se refiere ni a facultades normativas exclusivas del ente municipal, ni a servicios públicos que tiene encomendados**, pues todo ello se encuentra previsto en las diversas fracciones II y III de dicho precepto constitucional, respectivamente.

En efecto, el artículo 115, fracción V, enumera las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, a la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas. Dicho precepto constitucional dispone:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;



"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción."

En este aspecto, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, este Tribunal Pleno observó que mediante el ejercicio de estas atribuciones de **distribución y regulación**, el Congreso de la Unión puede establecer una legislación sobre asentamientos humanos que prevea las líneas generales y objetivos comunes del desarrollo territorial a nivel nacional, con objeto de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, esto es, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, **pero respetando un ámbito de autonomía efectiva para el Municipio.**



En esta tesis, se dijo que **si bien el Congreso de la Unión tiene la facultad constitucional de dirigir la política nacional en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano**, cuya manifestación primaria se expresa en la expedición de la ley en la que distribuya competencias y defina el tipo de relaciones de colaboración que habrán de entablar los distintos niveles de gobierno, ésta no puede ejercerse de modo tal que se desconozca la necesaria participación que debe existir por parte de los Estados y los Municipios en esta materia, en tanto que ello es una condición indispensable para que, de forma coordinada, se pueda lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana desde el marco de una visión de conjunto de la problemática que implica el control y desarrollo de los conglomerados que se encuentran inmersos en una situación sedentaria dentro de un territorio específico (asentamientos humanos), así como del proceso que surge como consecuencia de dichos conglomerados, cuyo objetivo se traduce en el mejoramiento y crecimiento de los centros de población (desarrollo urbano).

Así, se reconoció que, en ejercicio de las facultades que derivan del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General, el Congreso de la Unión determinó abrogar la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, para dar paso a la vigente Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, donde se **plasma un modelo de desarrollo urbano con una visión de planeación a largo plazo, basado en principios y objetivos distintos a los de la legislación anterior**, en el que se promueven los usos de suelo mixtos, la densificación sustentable de las edificaciones y el transporte público peatonal y no motorizado.

De esta forma, al resolver la referida **controversia constitucional 17/2018**, este Tribunal Pleno observó que, en términos generales, la Ley General de Asentamientos Humanos cumple con establecer bases normativas para **lograr una efectiva congruencia y coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ejercicio de sus facultades constitucionales en materia de asentamientos humanos**, con el objetivo de que sus acciones resulten consistentes con el modelo de desarrollo urbano que el Congreso de la Unión ha establecido en la ley de la materia, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.



No obstante, en ese estudio también se precisó que los artículos 59, párrafo tercero, fracción II y 71, fracción III, en su porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", ambos de la ley general de la materia, resultaban **inconstitucionales**<sup>43</sup> por las razones siguientes:

"A diferencia de las disposiciones antes analizadas donde, en términos generales, el Congreso de la Unión se limitó a establecer los principios y bases generales que deben orientar la regulación y planeación en materia de asentamientos humanos, los artículos 59, párrafo tercero, fracción II y 71, fracción III, en su porción normativa 'y evitar la imposición de cajones de estacionamiento', de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano sí ocasionan una vulneración a las competencias del Municipio previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues en ellos se establecen mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

"En esencia, el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,<sup>44</sup> de la ley general de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria<sup>45</sup> en las zonas que no se determinen de conservación, se deben:

<sup>43</sup> Por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política", consistente en declarar la invalidez, con efectos únicamente entre las partes, de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II y 71, fracción III, en su porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra y los señores Ministros Esquivel Mossa con reserva de criterio en cuanto a esta declaratoria de invalidez, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos particulares.

<sup>44</sup> "Artículo 59. ...

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

"a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen



"a) Considerar compatibles, y por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y,

"c) Garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

"Puede observarse que tales prescripciones, antes que ser principios o bases aplicables a la planeación urbana, constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad. Con ello, prácticamente se obliga al Municipio a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia asen-

---

la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo; y,

"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

<sup>45</sup> La zonificación secundaria se define en el artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos, como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.



tamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal.

"Por lo que corresponde al artículo 71, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos, ahí se establece que en las políticas de movilidad que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

"En términos generales, en tal precepto se establece una directriz que los distintos órdenes de gobierno deben atender para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos, dejando que sean las autoridades de los distintos órdenes de gobierno encargadas de su implementación quienes determinen, de acuerdo con las peculiaridades del desarrollo urbano de su ámbito territorial, su concreta aplicación.

"No obstante, por lo que hace a la porción normativa de ese precepto que dice: 'y evitar la imposición de cajones de estacionamiento',<sup>46</sup> se observa que se trata de un mandato concreto por el que, desde la Ley General de Asentamientos Humanos se obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano. De esta manera, se convierte al Municipio en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas en la citada ley general, pasando por alto que las atribuciones regulatorias del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos no pueden llegar al extremo de desconocer la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez."

<sup>46</sup> Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ...

"III. Promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento; ...**"



En ese sentido y teniendo en cuenta lo sustentado por este Pleno al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en el caso se observa que, en términos generales, los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III, IV y V; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII; 79, 86 y 111, todos de la ley local impugnada, invocados por el accionante en su demanda, **prácticamente reproducen los objetivos, definiciones y parámetros establecidos por el Congreso de la Unión en la materia que se analiza, aterrizándolos al ámbito local y municipal respectivo**, como se aprecia a continuación:

Ley general de la materia	Ley local impugnada
<p>"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.</p> <p>"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:</p> <p>"I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente;</p> <p>"II. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;</p> <p>"III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación de la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de</p>	<p>"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de Nuevo León.</p> <p>"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:</p> <p>"I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para planear, regular y ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el Estado, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente;</p> <p>"II. Establecer la concurrencia del Estado y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal;</p> <p>"III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre el Estado y los Municipios para la planeación de la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos,</p>



los centros de población y asentamientos humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos;

"IV. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población; y,

"V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia. ..."

garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos y la cercanía de los ciudadanos con los bienes, servicios y fuentes de empleo que requieren para desempeñar sus actividades urbanas;

"IV. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos de suelo y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población;

"V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia."

**Ley general de la materia**

**Ley local impugnada**

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"XIX. (sic) Crecimiento: política o acción urbana tendiente a ordenar y regular las zonas para la expansión física de los centros de población;

"X. (sic) Crecimiento: acción tendente a ordenar y regular las zonas para la expansión física de los centros de población;

"XII. Densificación: Acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes y la población flotante por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras;

"XXIII. Densificación: acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras;

" ...

" ...



"XXXVIII. Zonificación: la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos de suelo y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y Mejoramiento;

"XXXIX. Zonificación primaria: la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; comprendiendo las áreas urbanizadas y áreas urbanizables, incluyendo las reservas de crecimiento, las áreas no urbanizables y las áreas naturales protegidas, así como la red de vialidades primarias; y,

"XL. Zonificación secundaria: la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos."

**Ley general de la materia**

"Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ...

"II. Fomentar la distribución equitativa del espacio público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios; ..."

**Ley general de la materia**

"Artículo 76. Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

"XCV. Zonificación: la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento;

"XCVI. Zonificación primaria: la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; comprendiendo las áreas urbanizadas y áreas urbanizables, incluyendo las reservas de crecimiento, las áreas no urbanizables y las áreas naturales protegidas, así como la red de vialidades primarias; y,

"XCVII. Zonificación secundaria: la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos."

**Ley local impugnada**

"Artículo 79. Las políticas públicas para la movilidad urbana deberán cumplir con los principios establecidos en la presente ley, así como contemplar los lineamientos siguientes: ...

"II. Fomentar la distribución equitativa del espacio público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios; ..."

**Ley local impugnada**

"Artículo 86. Los programas de desarrollo urbano de centros de población son los instrumentos que integran el conjunto de disposiciones y normas para ordenar y regular su zonificación, reservas, usos y destinos del suelo y sus compatibilidades, las especificaciones de las densidades de población, construcción y ocupación, que tiendan a mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento,



"Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano."

así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios.

"Los programas de desarrollo urbano de los centros de población deberán contener, además de lo estipulado en el artículo 56 de esta ley, lo siguiente: ..."

**Ley general de la materia**

**Ley local impugnada**

"Artículo 59. Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

"Artículo 111. La zonificación que se establezca en los planes y programas de desarrollo urbano correspondientes, deberá observar lo siguiente:

"La zonificación primaria, con visión de mediano y largo plazo, deberá establecerse en los programas municipales de desarrollo urbano, en congruencia con los programas metropolitanos en su caso, en la que se determinarán:

"I. La zonificación primaria tendrá una visión de mediano y largo plazo, en la que se determinara:

"a) Las áreas conforme al artículo 136 de esta ley;

"I. Las áreas que integran y delimitan los centros de población, previendo las secuencias y condicionantes del crecimiento de la ciudad;

"b) Las zonas de conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento; y,

"c) Las reservas territoriales, priorizando las destinadas a la urbanización progresiva.

"II. Las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables, localizadas en los centros de población;

"II. La zonificación secundaria, se determinará en las matrices de compatibilidad que se contemplen en los planes y programas municipales de Desarrollo Urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

"a) En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades, estableciendo:

"III. La red de vialidades primarias que estructure la conectividad, la movilidad y la accesibilidad universal, así como a los espacios públicos y equipamientos de mayor jerarquía;

"1. Los usos y destinos del suelo permitidos, prohibidos y condicionados;

"IV. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;



"V. La identificación y las medidas necesarias para la custodia, rescate y ampliación del espacio público, así como para la protección de los derechos de vía;

"VI. Las reservas territoriales, priorizando las destinadas a la urbanización progresiva en los centros de población;

"VII. Las normas y disposiciones técnicas aplicables para el diseño o adecuación de destinos específicos tales como para vialidades, parques, plazas, áreas verdes o equipamientos que garanticen las condiciones materiales de la vida comunitaria y la movilidad;

"VIII. La identificación y medidas para la protección de las zonas de salvaguarda y derechos de vía, especialmente en áreas de instalaciones de riesgo o sean consideradas de seguridad nacional, compensando a los propietarios afectados por estas medidas; y,

"IX. La identificación y medidas para la protección de los polígonos de amortiguamiento industrial que, en todo caso, deberán estar dentro del predio donde se realice la actividad sin afectar a terceros. En caso de ser indispensable dicha afectación, se deberá compensar a los propietarios afectados.

"La zonificación secundaria se establecerá en los planes o programas municipales de desarrollo urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

"I. En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades, y

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

"2. La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos; y,

"3. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados.

"b) En las zonas que no se determinen de conservación:

"1. Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos residenciales, los usos comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana;

"2. Se permitirá la densificación, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana. Los interesados en densificar deberán asumir el costo que el incremento represente. La autoridad competente establecerá los mecanismos necesarios para aplicar dicho costo, el cual será utilizado en mejorar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita una adecuada densificación y mezcla de usos; y,

"3. Se garantizará que se consolide una red de vialidades operativa y funcional y una dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."



"a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo; y,

"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

Conforme a lo expuesto, puede advertirse que **las disposiciones emitidas por el Congreso del Estado de Nuevo León en la ley local impugnada constituyen el desenvolvimiento normativo del modelo de desarrollo urbano determinado por el Congreso de la Unión**, con base en el cual distribuyó las facultades concurrentes que, en materia de asentamientos humanos, comparten los tres órdenes de gobierno, con el objetivo de que en la planeación del desarrollo urbano, así como en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, se cumplieran los principios que orientan esta materia de forma congruente y coordinada.



Lo anterior, máxime que en concordancia con el artículo 11<sup>47</sup> de la ley general de la materia, los diversos 11 y 88<sup>48</sup> de la ley local impugnada prevén, respectivamente, las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos, destacadamente, elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, así como formular, aprobar y administrar zonificación primaria y secundaria del territorio, así como vigilar su cumplimiento.

No obstante, atendiendo a lo resuelto en la **controversia constitucional 19/2017**, este Tribunal Pleno advierte, de manera específica, la **inconstitucional-**

<sup>47</sup> **Artículo 11.** Corresponde a los Municipios:

"I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las Normas Oficiales Mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento; ..."

<sup>48</sup> **Artículo 11.** Corresponde a los Municipios:

"I. Elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, incluyendo la zonificación prevista en lo conducente, adoptando normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las Normas Oficiales Mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, así como aprobar los reglamentos y disposiciones de carácter general en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación, construcción, estacionamientos, así como vigilar su cumplimiento; tratándose de los planes o programas municipales antes citados, se deberá solicitar a la autoridad competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia de dichos planes o programas con la planeación estatal, así mismo, posteriormente se deberá solicitar su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado y su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y su incorporación en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la secretaría antes citada;

"II. Formular, aprobar y administrar la zonificación prevista en los programas de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, los reglamentos en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación y construcción; adoptando normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las Normas Oficiales Mexicanas, así como vigilar su cumplimiento; ..."

**Artículo 88. Corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio, mediante una zonificación primaria y una zonificación secundaria.**

"Los planes o programas de desarrollo urbano municipal tienen por objeto el ordenamiento territorial y regulación de los procesos de conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento de los asentamientos humanos del territorio municipal, contemplarán, además de lo señalado en el artículo 60 de esta ley, lo siguiente: ..."



**lidad** de los **artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III**, en su porción normativa que dice: "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", **86, fracción II, inciso b) y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de la ley local impugnada, los cuales establecen:

"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de Nuevo León.

"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:

"...

"II. Establecer la concurrencia del Estado y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal; ..."

"Artículo 79. Las políticas públicas para la movilidad urbana deberán cumplir con los principios establecidos en la presente ley, así como contemplar los lineamientos siguientes: ...

"III. Promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento; ..."

"Artículo 86. Los programas de desarrollo urbano de centros de población son los instrumentos que integran el conjunto de disposiciones y normas para ordenar y regular su zonificación, reservas, usos y destinos del suelo y sus compatibilidades, las especificaciones de las densidades de población, construcción y ocupación, que tiendan a mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios.

"...

"II. Los usos y destinos predominantes del suelo por zona o zonificación secundaria, de acuerdo a los criterios siguientes:



"...

"b) En las zonas que no se determinen de conservación:

"1. Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad, considerándose igualmente compatibles los servicios públicos y la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión, en cualquier uso de suelo, para zonas urbanizables y no urbanizables; por lo que se deberá de promover la mezcla de usos del suelo, procurando integrar las zonas residenciales con usos comerciales, de servicios y los centros de trabajo, para impedir una expansión física desordenada de los centros de población y buscar una adecuada estructura vial;

"2. Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"3. Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo;

"4. Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad;

"5. En el contenido de este apartado, las autoridades deberán expresar la permisibilidad de usos mixtos en los nuevos fraccionamientos y conjuntos urbanos habitacionales sujetos al régimen de propiedad en condominio horizontal, en los términos en (sic) lo dispuesto por el número 1, de este inciso c), de esta misma fracción; y,

"6. Las disposiciones para la protección de los derechos de vías y las zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública."



"Artículo 111. La zonificación que se establezca en los planes y programas de desarrollo urbano correspondientes, deberá observar lo siguiente:

"...

"II. La zonificación secundaria, se determinará en las matrices de compatibilidad que se contemplen en los planes y programas municipales de desarrollo urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

"...

"b) En las zonas que no se determinen de conservación:

"1. Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos residenciales, los usos comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana;

"2. Se permitirá la densificación, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana. Los interesados en densificar deberán asumir el costo que el incremento represente. La autoridad competente establecerá los mecanismos necesarios para aplicar dicho costo, el cual será utilizado en mejorar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita una adecuada densificación y mezcla de usos; y.

"3. Se garantizará que se consolide una red de vialidades operativa y funcional y una dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

Lo anterior es así, pues las porciones normativas destacadas de los preceptos transcritos ocasionan una **vulneración a las competencias del Municipio actor previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal**, por establecer mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad municipal para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbano atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.



En efecto, los artículos **86, fracción II, inciso b)** y **111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de la ley local impugnada que se analiza establecen coincidentemente que al llevarse a cabo la zonificación secundaria en las zonas que no se determinen de conservación, se debe observar, en esencia, lo siguiente:

a) Considerar compatibles y, por tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

b) Permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y,

c) Garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Como se observa, antes de ser principios o bases aplicables a la planeación urbana, **tales previsiones constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten**, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad, con lo cual, prácticamente se obliga al ente municipal a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde, según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal. Acorde con ello, debe declararse la **invalidez** de los artículos **86, fracción II, inciso b)** y **111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de la ley local impugnada.



Lo anterior es así, máxime que, como se destacó, los referidos artículos prevén de manera coincidente tales mandatos para el orden de Gobierno Municipal, sin que pase desapercibido que el artículo 86, fracción II, inciso b), contiene previsiones adicionales en sus numerales 3, 5 y 6; sin embargo, al formar parte del marco normativo que regula la zonificación secundaria en zonas que no se determinen de conservación, la invalidez de dichos numerales deriva de la inconstitucionalidad detectada por este Pleno en los términos señalados en el párrafo anterior.

Por lo que respecta al **artículo 79, fracción III**, de la ley local impugnada, de dicha norma se desprende que en las políticas de movilidad urbana que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se debe promover la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**

En términos generales, se advierte que tal precepto establece una directriz para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos; no obstante, por la porción que dice: **"y evitar la imposición de cajones de estacionamiento"**, se traduce en un mandato concreto que obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano. De esta manera, el orden de Gobierno Municipal se convierte en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas por el legislador local, lo cual **desconoce la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez.**

Finalmente, este Pleno sostiene que, en el caso, resulta inconstitucional el **artículo 1, párrafo segundo, fracción II**, de la ley local analizada, al determinar la concurrencia en la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal, pues ello se ve relacionado con los temas directamente regulados en los citados numerales **86, fracción II, inciso b)** y **111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, del propio ordenamiento.



Conforme a lo expuesto, lo procedente es, por un lado, reconocer la **validez** de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11 y 88 de la ley local impugnada y, por otro, declarar la **invalidez** de los **artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III**, en su porción normativa que dice: "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", **86, fracción II, inciso b)**, y **111, fracción II, inciso b)**, **numerales 1, 2 y 3**, de ese mismo ordenamiento.

**OCTAVO.—Impugnaciones dirigidas a combatir las facultades del Ejecutivo Local relacionadas con los planes y programas de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio. Análisis de los conceptos de invalidez quinto, sexto, séptimo y octavo.** El Municipio actor combate las facultades otorgadas al Ejecutivo del Estado de Nuevo León en relación con los planes y programas de desarrollo urbano municipal y zonificación del territorio, alegando que ello afecta su autonomía constitucional y lo subordinan a dicho Poder, conforme a lo siguiente:

- En su quinto concepto de invalidez alega que la facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder (artículos 9, fracción IX, 11, fracción I y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada).

- En su sexto concepto de invalidez sostiene que la previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno Local (artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56 de la ley local impugnada).

- En su séptimo concepto de invalidez aduce que la previsión de que el Gobierno Local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada).



- En su octavo concepto de invalidez considera que la previsión relativa a que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local (artículo 57 de la ley local impugnada).

Los artículos 9, fracción IX, 10, fracción IV, 11, fracción I, 52, 53, fracción IX, 56, penúltimo párrafo y 57, primer párrafo, de la ley local impugnada a que alude el Municipio actor, son del tenor siguiente:

"Artículo 9. Corresponde al gobernador del Estado: ...

"IX. Ordenar la publicación en el Periódico Oficial del Estado y la inscripción en la Dirección de Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León de los distintos planes, así como de los programas de desarrollo urbano, a solicitud de las autoridades que corresponda."

"Artículo 10. Corresponde a la secretaría: ...

"IV. Analizar, verificar y calificar la congruencia y vinculación de los distintos planes y programas que integran el sistema estatal de planeación del desarrollo urbano, con el propósito de que exista apropiada congruencia, coordinación y ajuste con la planeación estatal y federal, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través del dictamen de congruencia estatal."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"I. Elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, incluyendo la zonificación prevista en lo conducente, adoptando normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las Normas Oficiales Mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, así como aprobar los reglamentos y disposiciones de carácter general en materia de ordenamiento



territorial, desarrollo urbano, zonificación, construcción, estacionamientos, así como vigilar su cumplimiento; tratándose de los planes o programas municipales antes citados, se deberá solicitar a la autoridad competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia de dichos planes o programas con la planeación estatal, así mismo, posteriormente se deberá solicitar su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado y su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y su incorporación en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la secretaría antes citada."

"Artículo 52. El Estado a través de la secretaría, de oficio, en los casos de los planes o programas, o a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal, tratándose de los programas referidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, analizará y verificará que los proyectos de planes o programas de desarrollo urbano, terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento, como requisito previo a su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, guarden apropiada congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal."

"Artículo 53. El análisis de la congruencia, entre los planes o programas de desarrollo urbano se realizará respecto a los siguientes temas: ...

"IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, programas de desarrollo urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."

"Artículo 56. Para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, una vez que las autoridades competentes autoricen que sean sometidos a consulta pública, deberán seguir el siguiente procedimiento:



"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de desarrollo urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente tratándose de una modificación parcial, el aviso se publicara en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado;

"II. Las autoridades correspondientes autorizarán que sean sometidos a consulta pública, en el caso de los Municipios esta autorización deberá ser otorgada por sus Ayuntamientos, debiéndose enviar para su publicación estas autorizaciones en la Gaceta Municipal en un término de 5 –cinco– días;

"III. Una vez cumplido lo anterior, deberán dar aviso del inicio del proceso de la consulta pública y especificando los principales cambios y modificaciones y las zonas afectadas. Este aviso deberá ser publicado en cuando menos dos de los diarios de mayor circulación en la entidad, durante 3 –tres– días consecutivos y deberá cumplir con un tamaño mínimo de un octavo de página;

"IV. Los proyectos de los planes o programas o las modificaciones a los vigentes estarán disponibles para la consulta pública durante un plazo de 30 –treinta– a 60 –sesenta– días hábiles según disponga la convocatoria, mínimo en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, así como en sus respectivos portales de internet, durante dicho plazo los interesados podrán solicitar un ejemplar del proyecto y de sus anexos gráficos, así como presentar por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano , o las modificaciones a los vigentes, a sus anexos y demás contenido del mismo. Los planteamientos deberán estar fundamentados y consignar domicilio para oír y recibir notificaciones.

"Previo al inicio del proceso de la consulta pública a que se refiere el párrafo que antecede, la autoridad estatal o municipal competente, mediante oficio, podrá solicitar que se verifique la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados.



"Estas dependencias, entidades o prestadoras de servicios públicos deberán contestar por escrito sus observaciones al plan o programa de desarrollo urbano en un término máximo de 30 –treinta– días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de recepción del oficio; de no contestar la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, dentro del término señalado, se entenderá que no hay observaciones al plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa en dar respuesta;

"V. Dentro del plazo a que refiere la fracción anterior, la o las autoridades competentes, según el caso, deberán:

"a) Celebrar al menos dos audiencias públicas para exponer de parte de la autoridad los proyectos de planes o programas o sus modificaciones.

"La primera audiencia pública se hará el primer día del plazo de la consulta pública, para dar inicio al proceso de participación social y tendrá el propósito de presentar el proyecto de plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, en los objetivos y en las estrategias planteadas. Se informarán los principales cambios y modificaciones a las zonas afectadas; del procedimiento para presentar las propuestas, comentarios y observaciones, se responderá a las preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes a la audiencia, sea de manera verbal o por escrito, en este último caso, se firmarán y sellarán de recibido.

"La última audiencia pública se hará el último día del plazo fijado para la consulta pública y la participación social, siguiendo el mismo procedimiento de la primera audiencia, y tendrá como propósito recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, los cuales se deberán sellar y firmar de recibido, sin perjuicio de que los planteamientos, propuestas u observaciones se presenten durante el plazo de la consulta pública, o bien en forma electrónica a través de los sitios web.

"De dichas audiencias se levantarán actas circunstanciadas que consignen la asistencia y las preguntas y planteamientos de los asistentes, mismos que



serán utilizadas, en lo procedente, en los ajustes a los proyectos presentados junto con las propuestas que se hayan recibido a lo largo del periodo de consulta.

"b) También al inicio del plazo de consulta pública, en un término máximo de 5 –cinco– días hábiles posteriores a la primera audiencia, se (sic) deberá celebrarse una audiencia con los integrantes del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, o con el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano o de la zona conurbada, según corresponda, con el propósito de exponer el proyecto de plan o programa o sus modificaciones al vigente.

"De dicha audiencia también se levantará un acta que consigne las preguntas y planteamientos de los asistentes, misma que será utilizada en lo procedente, en los ajustes o modificaciones a los proyectos presentados; y,

"c) Una vez concluido el proceso de consulta la autoridad competente verificará la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de servicios públicos relacionadas;

"VI. La autoridad competente tendrá un plazo de 30 –treinta– días hábiles, prorrogables a 60 –sesenta– días hábiles, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes, mismos que se deberán notificar al domicilio señalado para oír y recibir notificaciones.

"Las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse; éstas y las respuestas por escrito a los planteamientos o propuestas improcedentes estarán en consulta pública en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios web, durante un plazo de 20 –veinte– días hábiles, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones; y,



"VII. Cumplidas las formalidades para la participación social en la formulación o modificación de los planes o programas de desarrollo urbano, las autoridades competentes elaborarán la versión final de dichos planes o programas incorporando, en lo conducente, los resultados de dicha participación y los planteamientos o propuestas procedentes.

"Asimismo, tratándose de los planes a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, el Ayuntamiento, el presidente municipal, la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, o, en su caso, el Instituto Municipal de Planeación Urbana, deberá solicitar al Estado, a través de la dependencia estatal competente en materia de desarrollo urbano, que analice, verifique y califique que la versión final del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano guarden la apropiada congruencia, coordinación y ajuste y vinculación entre los distintos niveles de planeación estatal y federal.

"La secretaría procederá a analizar el documento que se le presente con respecto a cada uno de los temas o puntos de congruencia que establece (sic) el artículo (sic) 53 y 54 segundo párrafo, de esta ley, y en caso de detectar incongruencias, dentro de los siguientes 90 –noventa– días hábiles contados a partir del día siguiente al que fue recibida la solicitud, formulará las recomendaciones que considere procedentes para que el proyecto de que se trate sea revisado o modificado, y poder emitir el dictamen de congruencia correspondiente a efecto de proceder a su aprobación definitiva, a la publicación en el Periódico Oficial del Estado e inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado.

"Cuando la secretaría realice observaciones al proyecto de plan o programa de desarrollo urbano presentado por la autoridad estatal o por el Municipio, éstas tendrán un plazo de 40 –cuarenta– días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción del oficio, para hacer las aclaraciones o presentar las adecuaciones que correspondan. Si en dicho plazo no se emite aclaración alguna, se entenderá que se procedió a la adecuación del proyecto presentado, debiéndose presentar nuevamente a la secretaría para que ésta emita el respectivo dictamen de congruencia, el que se deberá de expedir en un término no mayor a 20 –veinte– días hábiles.



"En el caso de que se tramiten diversos planes o programas de desarrollo urbano de un mismo Municipio, en un mismo periodo o procedimiento, el dictamen de congruencia se solicitará de forma simultánea.

"Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron, la autoridad estatal o municipal competente en materia de desarrollo urbano, aprobará el plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los planes o programas vigentes, tratándose de los planes o programa de desarrollo urbano competencia de los Municipios se presentarán estos documentos conjuntamente con el dictamen de congruencia ante el Ayuntamiento para su aprobación. Para la validez y obligatoriedad de los planes o programas de desarrollo urbano se deberá realizar su publicación en forma íntegra en el Periódico Oficial del Estado, en los casos de los planes o programas de nivel municipal se publicarán en la Gaceta Municipal, cuando el Municipio cuente con ese medio de difusión, y se procederá a realizar las solicitudes y gestiones necesarias para que se inscriban en la Dirección (sic) Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, en los términos que señala esta ley.

"La autoridad que expida los planes o programas de desarrollo urbano, después de ser publicados en el Periódico Oficial del Estado, procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes, y podrán publicarse en forma abreviada en uno de los periódicos de mayor circulación de la entidad."

"Artículo 57. Los planes o programas de desarrollo urbano, entrarán en vigor treinta días hábiles después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y deberán ser inscritos en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral Catastral del Estado, dentro de los 30 –treinta– días hábiles siguientes al de su publicación, a partir de este momento empezarán a surtir efectos contra terceros."

**A. La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder**



**(artículos 9, fracción IX, 11, fracción I y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada).** Análisis del quinto concepto de invalidez.

Atendiendo al parámetro constitucional expuesto y a la línea jurisprudencial que ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resultan **infundados** los argumentos formulados en su quinto concepto invalidez, donde alega que la facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder, como se explica a continuación:

En primer término, se debe señalar que el artículo 115 de la Constitución Federal, en la parte que interesa a este estudio, dispone lo siguiente:

"Artículo 115. ...

(Reformada, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; ...

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción; ..."

Al respecto, como se adelantó, este Alto Tribunal ha considerado **facultades concurrentes** las contenidas en la fracción V del precepto 115 constitucional.



Asimismo, que en dicho precepto **el Constituyente otorgó una mayor participación al Municipio**, sin que se trate de una competencia exclusiva y excluyente de los demás niveles de planeación.

Particularmente, las facultades de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a), así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, a que se refiere el inciso d), ambas de la fracción V del artículo 115 constitucional, que **no son de ámbito exclusivo o aislado del Municipio**, pues el propio numeral las sujeta a los lineamientos establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, por lo tanto, **deben guardar congruencia con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno**; ello, sin llegar al extremo de que el Municipio quede a merced de las decisiones del Estado, ya que éstas pudieran ser arbitrarias, de no contar con un control.

Por otra parte, **el Tribunal Pleno ha determinado que es constitucional la inscripción y registro, así como su publicación en los medios de difusión oficial, de los planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial; al igual que la existencia del dictamen de congruencia de los planes y programas municipales respecto de los de distintos niveles de gobierno, emitido por la autoridad competente del Ejecutivo Estatal.**

Como se mencionó, al resolverse la **controversia constitucional 94/2009**, de la que derivaron las jurisprudencias **P./J. 15/2011** y **P./J. 16/2011**, de rubros: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL." y "ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.", respectivamente, se estableció que al ser las materias de desarrollo urbano y asentamientos humanos concurrentes, **los Municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias**, por lo que al ejercer sus atribuciones lo deben hacer como lo señala el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, esto es, **siempre en los términos de las leyes federales y estatales relativas**.

En ese contexto, la **Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial** dispone, en lo que interesa, lo siguiente:



"Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen. ..."

"Artículo 8. Corresponden a la Federación, a través de la secretaría, las atribuciones siguientes: ...

"II. Formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los Municipios; ..."

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"IV. Aplicar y ajustar sus procesos de planeación a la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial; ...

"VII. Analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos programas municipales de desarrollo urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal;

"VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal; ...

"XXVI. Atender las consultas que realicen los Municipios sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano; y, ..."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste



con otros niveles superiores de planeación, las Normas Oficiales Mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

"...

"XII. Validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"XIII. Solicitar a la autoridad competente de la entidad federativa, la inscripción oportunamente en el Registro Público de la Propiedad de la entidad los planes y programas que se citan en la fracción anterior, así como su publicación en la Gaceta o Periódico Oficial de la entidad;

"XIV. Solicitar la incorporación de los planes y programas de desarrollo urbano y sus modificaciones en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la secretaría; ..."

"Artículo 44. El Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta.

"En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el Ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes; ..."

De lo visto se obtiene que **las entidades federativas tienen como deber ajustar sus procesos de planeación a la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial**; aunado a ello, **los Municipios deben ajustar su plan o programa de desarrollo urbano a los de niveles superiores.**



Asimismo, se desprende que **el nivel municipal tiene el deber de inscribir dicho instrumento en el Registro Público de la Propiedad, previa consulta a la autoridad competente de la entidad federativa sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste a la planeación estatal y federal**, de manera que el Municipio que registra y publica su programa correspondiente se encuentra autorizado para proceder, en el ámbito de su jurisdicción, al ejercicio de las facultades previstas por la fracción V del artículo 115 constitucional, tales como expedición de licencias o autorizaciones de urbanización, de régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, construcción, reconstrucción, ampliación y acciones urbanas.

Además, una vez que el Municipio presenta solicitud de consulta ante la autoridad competente del Estado **sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste del programa municipal respecto de la planeación estatal y federal**, la entidad federativa debe, en el **plazo de noventa días hábiles**, dar respuesta precisa de si existe congruencia y ajuste entre dicho programa municipal y el de aquellos otros órdenes gubernamentales, en la inteligencia de que **si omite pronunciamiento al respecto opera la afirmativa ficta**; en tanto que si la autoridad estatal dictamina desfavorablemente, **deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el ente municipal efectúe modificaciones y ajustes**.

De esta manera, **el contenido de tales reglamentaciones será objeto del escrutinio en que la autoridad competente debe basar el dictamen de congruencia del programa municipal frente al del Estado y la Federación en la materia.**

Atendiendo a lo anterior, resulta **infundado el quinto concepto de invalidez** que formula el Municipio actor, donde aduce que la facultad del Ejecutivo Local de ordenar la publicación del plan o programa de desarrollo urbano municipal y zonificación de suelo en el Periódico Local, así como su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, invade su competencia constitucional, entorpece el proceso de expedición de las normas que integran su orden jurídico municipal en materia de desarrollo urbano y lo subordina al Poder Ejecutivo Estatal, pues **tales previsiones resultan acordes con los mandatos establecidos por el Congreso de la Unión en la ley general de la materia.**



En efecto, **queda a cargo del Municipio**, como punto de partida para el ejercicio de sus facultades constitucionales, **solicitar a la autoridad local competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia** de dichos planes o programas con la planeación estatal y, **posteriormente, solicitar su inscripción** en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, **así como su publicación** en el Periódico Oficial de la entidad federativa e incorporación en el sistema de información territorial y urbano local.

La anterior denominación no es distinta a la establecida por la ley general, sin que se advierta que el legislador local ordene a cargo del Municipio un trámite invasor de las facultades constitucionales, siendo acorde a sus artículos 10, fracciones IV, VII, VIII y XXVI; 11, fracciones I, XII, XIII y XIV; y 44, siendo que este último precepto constriñe la coordinación de las autoridades municipales para que, una vez que el Ayuntamiento apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, consulte a la autoridad local competente sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal, **ello como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.**

En los términos apuntados, las previsiones normativas impugnadas resultan congruentes con lo establecido en la legislación general, rectora en la materia conforme al precepto 115, fracción V, constitucional, sin que se advierta un trámite que invada las competencias que alega el actor; de manera que lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 9, fracción IX, 11, fracción I y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada.

**B. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno Local (artículo 52 de la ley local impugnada).** Análisis del sexto concepto de invalidez.

Por otra parte, resulta **infundado el sexto concepto de invalidez** del actor, donde sostiene que el artículo 52 de la ley local impugnada invade su competencia y transgrede el diverso 44 de la ley general de la materia, por establecer que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento.



El artículo 52 impugnado por el demandante establece lo siguiente:

"Artículo 52. El Estado a través de la secretaría, de oficio, en los casos de los planes o programas, o a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal, tratándose de los programas referidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 50<sup>49</sup> de esta ley, analizará y verificará que los proyectos de planes o programas de desarrollo urbano, terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento, como requisito previo a su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, guarden apropiada congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal; ..."

De lo anterior se advierte que la autoridad estatal competente deberá, **a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal**, analizar la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de los planes o programas municipales de desarrollo urbano y de los centros de población, así como los programas parciales, con respecto a los distintos niveles de planeación estatal y, en su caso, federal, como requisito previo a su aproba-

<sup>49</sup> **Artículo 50.** El sistema estatal de planeación del desarrollo urbano es el conjunto de planes o programas tendientes al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la regulación de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad, y estará integrado por:

"I. El programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano;

"II. Los programas regionales de desarrollo urbano;

"III. Los programas metropolitanos o de zonas conurbadas;

"IV. Los programas sectoriales;

**"V. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;**

**"VI. Los programas de desarrollo urbano de centros de población;** y,

**"VII. Los programas parciales.**

"Los planes o programas citados en el párrafo anterior se regirán por las disposiciones de esta ley, por las Normas Oficiales Mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, y demás normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables; serán obligatorios, deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano y, en su caso, deberán de contar con los dictámenes de validación y congruencia que deberán solicitar."



ción, publicación en el medio oficial respectivo y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral Local. Lo anterior una vez terminada la consulta pública respectiva, respecto de la cual se deberán analizar los planteamientos y propuestas que, en su caso, se hayan formulado, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o municipal correspondiente.

Atendiendo a los mandatos de la legislación general en estudio, su artículo 10, fracción VII, determina que corresponde a las entidades federativas analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos Programas Municipales de Desarrollo Urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal; y conforme al diverso 44 de ese propio ordenamiento, **en caso de detectar inconsistencias, justificar clara y expresamente las recomendaciones que considere pertinentes.**

Por su parte, en términos del artículo 11, fracción XII, de la ley general en estudio, corresponde a los Municipios, **"validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"**.

En ese sentido, resulta claro que **lo previsto en el artículo 52 impugnado resulta acorde con los mandatos de coordinación previstos en la ley general de la materia**, pues en tanto que no concluya definitivamente la etapa de verificación de congruencia que deberá realizar la autoridad local, el ente municipal se ve impedido para ejercer sus atribuciones constitucionales plasmadas en sus planes y programas en materia de desarrollo urbano, al requerir la confirmación del Gobierno Local para su validación, requisito con el Ayuntamiento podrá solicitar y llevar a cabo su divulgación a través de su publicación e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio respectivo.

Así, **en la medida en que el Municipio no obtenga tal validación en la calificación de congruencia**, sin atender, en su caso, a las observaciones y propuestas de ajuste que formula la autoridad local en torno a su programa o



plan respectivo, es dable concluir que **el ente municipal no se encuentra autorizado para ejercer sus atribuciones constitucionales**, pues las mismas deben resultar congruentes con respecto a los distintos niveles de planeación tanto estatal como, en su caso, federal, cuya verificación queda a cargo del gobierno de la entidad federativa. En esos términos, debe reconocerse la **validez** del artículo 52 de la ley local impugnada.

**C. La previsión de que el Gobierno Local califique que el programa de desarrollo urbano Municipal y/o zonificación de territorio cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada). Análisis del séptimo concepto de invalidez.**

Siguiendo con estas ideas, es igualmente **infundado el séptimo concepto de invalidez** que formula el Municipio actor, donde aduce que la previsión contenida en el artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada, que autoriza al Gobierno Local para calificar que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, resulta contraria a los artículos 10, fracción VII y 44 de la ley general de la materia, así como la autonomía municipal reconocida en la fracción V, inciso a) y último párrafo del artículo 115 constitucional, traducándose en una intromisión del Ejecutivo en los procesos de planeación urbana municipal y generando subordinación del ente municipal, al permitir que objete la legitimidad del proceso de consulta o se califique la validez de las disposiciones de los planes y programas.

El dispositivo impugnado establece lo siguiente:

"Artículo 53. El análisis de la congruencia, entre los planes o programas de desarrollo urbano se realizará respecto a los siguientes temas: ...

"IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, programas de desarrollo urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."



Ahora bien, los artículos 10, fracción II<sup>50</sup> y 11, fracción XXII,<sup>51</sup> de la ley general de la materia otorgan facultades a los Estados y Municipios, respectivamente, para que los primeros establezcan normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación; y para que los segundos establezcan mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de desarrollo urbano.

Por su parte, el numeral 30 de la referida ley general determina la obligación de las entidades federativas de determinar la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano.

"Artículo 30. La legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano.

"En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento:

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de desarrollo urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente;

"II. Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de sus sitios *web*, a las autoridades competentes, los planteamientos

<sup>50</sup> "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"II. **Establecer normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación a que se refiere esta ley; ...**"

<sup>51</sup> "Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"XXII. **Crear los mecanismos de consulta ciudadana** para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de desarrollo urbano y los que de ellos emanen de conformidad con lo dispuesto por esta ley."



que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones;

"III. Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta pública en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de sus sitios *web*, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones; y,

"IV. Cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones podrán ser expedidos por la autoridad competente y para su validez y obligatoriedad deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado correspondiente. Además, la autoridad que lo expide procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes."

En esos términos, el artículo 56 de la ley local impugnada regula el procedimiento de consulta pública en torno a la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, en los términos siguientes:

"Artículo 56. Para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, una vez que las autoridades competentes autoricen que sean sometidos a consulta pública, deberán seguir el siguiente procedimiento:

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de desarrollo urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente tratándose de una modificación parcial, el aviso se publicará en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado;

"II. Las autoridades correspondientes autorizarán que sean sometidos a consulta pública, en el caso de los Municipios esta autorización deberá ser (sic) otorgada por sus Ayuntamientos, debiéndose enviar para su publicación estas autorizaciones en la Gaceta Municipal en un término de 5 –cinco– días;



"III. Una vez cumplido lo anterior, deberán dar aviso del inicio del proceso de la consulta pública y especificando los principales cambios y modificaciones y las zonas afectadas. Este aviso deberá ser publicado en cuando menos dos de los diarios de mayor circulación en la entidad, durante 3 –tres– días consecutivos y deberá cumplir con un tamaño mínimo de un octavo de página;

"IV. Los proyectos de los planes o programas o las modificaciones a los vigentes estarán disponibles para la consulta pública durante un plazo de 30 –treinta– a 60 –sesenta– días hábiles según disponga la convocatoria, mínimo en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, así como en sus respectivos portales de *Internet*, durante dicho plazo los interesados podrán solicitar un ejemplar del proyecto y de sus anexos gráficos, así como presentar por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano , o las modificaciones a los vigentes, a sus anexos y demás contenido del mismo. Los planteamientos deberán estar fundamentados y consignar domicilio para oír y recibir notificaciones.

"Previo al inicio del proceso de la consulta pública a que se refiere el párrafo que antecede, la autoridad estatal o municipal competente, mediante oficio, podrá solicitar que se verifique la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados.

"Estas dependencias, entidades o prestadoras de servicios públicos deberán contestar por escrito sus observaciones al plan o programa de desarrollo urbano en un término máximo de 30 –treinta– días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de recepción del oficio; de no contestar la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, dentro del término señalado, se entenderá que no hay observaciones al plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa en dar respuesta;

"V. Dentro del plazo que refiere la fracción anterior, la o las autoridades competentes, según el caso, deberán:



"a) Celebrar al menos dos audiencias públicas para exponer de parte de la autoridad los proyectos de planes o programas o sus modificaciones.

"La primera audiencia pública se hará el primer día del plazo de la consulta pública, para dar inicio al proceso de participación social y tendrá el propósito de presentar el proyecto de plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, en los objetivos y en las estrategias planteadas. Se informarán los principales cambios y modificaciones a las zonas afectadas; del procedimiento para presentar las propuestas, comentarios y observaciones, se responderá a las preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes a la audiencia, sea de manera verbal o por escrito, en este último caso, se firmarán y sellarán de recibido.

"La última audiencia pública se hará el último día del plazo fijado para la consulta pública y la participación social, siguiendo el mismo procedimiento de la primera audiencia, y tendrá como propósito recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, los cuales se deberán sellar y firmar de recibido, sin perjuicio de que los planteamientos, propuestas u observaciones se presenten durante el plazo de la consulta pública, o bien en forma electrónica a través de los sitios *web*.

"De dichas audiencias se levantarán actas circunstanciadas que consignen la asistencia y las preguntas y planteamientos de los asistentes, mismos que serán utilizadas, en lo procedente, en los ajustes a los proyectos presentados junto con las propuestas que se hayan recibido a lo largo del periodo de consulta.

"b) También al inicio del plazo de consulta pública, en un término máximo de 5 –cinco– días hábiles posteriores a la primera audiencia, se (sic) deberá celebrarse un audiencia con los integrantes del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, o con el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano o de la zona conurbada, según corresponda, con el propósito de exponer el proyecto de plan o programa o sus modificaciones al vigente.

"De dicha audiencia también se levantará un acta que consigne las preguntas y planteamientos de los asistentes, misma que será utilizada en lo procedente, en los ajustes o modificaciones a los proyectos presentados; y,



"c) Una vez concluido el proceso de consulta la autoridad competente verificará la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de servicios públicos relacionadas;

"VI. La autoridad competente tendrá un plazo de 30 –treinta– días hábiles, prorrogables a 60 –sesenta– días hábiles, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes, mismos que se deberán notificar al domicilio señalado para oír y recibir notificaciones.

"Las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse; éstas y las respuestas por escrito a los planteamientos o propuestas improcedentes estarán en consulta pública en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios *web*, durante un plazo de 20 –veinte– días hábiles, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones; y,

"VII. Cumplidas las formalidades para la participación social en la formulación o modificación de los planes o programas de desarrollo urbano, las autoridades competentes elaborarán la versión final de dichos planes o programas incorporando, en lo conducente, los resultados de dicha participación y los planteamientos o propuestas procedentes.

"Asimismo, tratándose de los planes a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, el Ayuntamiento, el presidente municipal, la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, o, en su caso, el Instituto Municipal de Planeación Urbana, deberá solicitar al Estado, a través de la dependencia estatal competente en materia de desarrollo urbano, que analice, verifique y califique que la versión final del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano guarden la apropiada congruencia, coordinación y ajuste y vinculación entre los distintos niveles de planeación estatal y federal.

"La secretaría procederá a analizar el documento que se le presente con respecto a cada uno de los temas o puntos de congruencia que establece (sic)



los artículo (sic) 53 y 54 segundo párrafo, de esta ley, y en caso de detectar incongruencias, dentro de los siguientes 90 –noventa– días hábiles contados a partir del día siguiente al que fue recibida la solicitud, formulará las recomendaciones que considere procedentes para que el proyecto de que se trate sea revisado o modificado, y poder emitir el dictamen de congruencia correspondiente a efecto de proceder a su aprobación definitiva, a la publicación en el Periódico Oficial del Estado e inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado.

"Cuando la secretaría realice observaciones al proyecto de plan o programa de desarrollo urbano presentado por la autoridad estatal o por el Municipio, éstas tendrán un plazo de 40 –cuarenta– días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción del oficio, para hacer las aclaraciones o presentar las adecuaciones que correspondan. Si en dicho plazo no se emite aclaración alguna, se entenderá que se procedió a la adecuación del proyecto presentado, debiéndose presentar nuevamente a la secretaría para que ésta emita el respectivo dictamen de congruencia, el que se deberá de expedir en un término no mayor a 20 –veinte– días hábiles.

"En el caso de que se tramiten diversos planes o programas de desarrollo urbano de un mismo Municipio, en un mismo periodo o procedimiento, el dictamen de congruencia se solicitará de forma simultánea.

"Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron, la autoridad estatal o municipal competente en materia de desarrollo urbano, aprobará el plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los planes o programas vigentes, tratándose de los planes o programa de desarrollo urbano competencia de los Municipios se presentarán estos documentos conjuntamente con el dictamen de congruencia ante el Ayuntamiento para su aprobación. Para la validez y obligatoriedad de los planes o programas de desarrollo urbano se deberá realizar su publicación en forma íntegra en el Periódico Oficial del Estado, en los casos de los planes o programas de nivel municipal se publicarán en la Gaceta Municipal, cuando el Municipio cuente con ese medio de difusión, y se procederá a realizar las solicitudes y gestiones necesarias para que se inscriban en la Dirección (sic) Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, en los términos que señala esta ley.



"La autoridad que expida los planes o programas de desarrollo urbano, después de ser publicados en el Periódico Oficial del Estado, procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes, y podrán publicarse en forma abreviada en uno de los periódicos de mayor circulación de la entidad."

En esos términos, en el procedimiento previsto en la legislación local impugnada se prevé la participación del público en general, siendo que **los proyectos o las modificaciones respectivos deberán estar disponibles de manera pública** durante un plazo de treinta a sesenta días hábiles, según disponga la convocatoria, mínimo en las oficinas de la secretaría local o de la dependencia municipal competente, así como en sus respectivos portales de *Internet*, a fin de que **los interesados puedan solicitar un ejemplar del proyecto, así como de sus anexos gráficos, y presenten por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren, las cuales deberán estar fundamentados.**

Dentro de ese plazo **se deberán celebrar, al menos, dos audiencias públicas**, la primera con el propósito de presentar el proyecto del plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, objetivos y estrategias planteadas; se responderán preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes, sea verbal o por escrito; la última, con el propósito de recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, sin perjuicio de aquellos que se presenten durante el plazo de la consulta pública o en forma electrónica a través de los sitios *web*.

Además, se prevé que previo al inicio del proceso de la consulta pública, **la autoridad estatal o municipal competente podrá solicitar la verificación de congruencia** del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes **con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados**, las cuales cuentan con un plazo de treinta días hábiles **para formular por escrito sus observaciones**; y en caso de no contestar, se entenderá que no hay observaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa.



Incluso, una vez concluido el proceso de consulta, la autoridad local competente se encuentra vinculada a verificar la congruencia de los planes y programas de desarrollo urbano respectivos, contando con un plazo de treinta días hábiles, prorrogables a sesenta, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes.

En todo caso, **las modificaciones al proyecto** respectivo deberán fundamentarse, en tanto que éstas **y las respuestas por escrito** a los planteamientos o propuestas improcedentes **estarán en consulta pública** en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios *web*, durante un plazo de veinte días hábiles, **previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones.**

Atento a lo anterior, cabe recordar que corresponde a las entidades federativas verificar la congruencia del plan o programa de desarrollo urbano municipal con la planeación estatal y federal, a través de dictámenes de congruencia estatal; y al Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, debe consultar a la autoridad competente local sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal.

De esta manera, es claro que el proceso de consulta pública constituye una parte del procedimiento previsto para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipal, a través del cual se da participación efectiva de la ciudadanía, en el cual la autoridad local competente tiene la obligación de verificar que se cumpla con la congruencia del proyecto respectivo, dando respuesta a las propuestas y ajustes ciudadanas para, en su caso, llevar a cabo su modificación, fundando y motivando su determinación.

En ese sentido y siendo acorde con las previsiones de la ley general de la materia, el proceso de consulta ciudadano debe resultar acorde con los distintos niveles de planeación tanto estatal y federal, cuya verificación queda a cargo



del gobierno de la entidad, hecho lo cual, para su validez y obligatoriedad deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial local correspondiente, así como su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio respectivo. Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada.

**D. La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local (artículo 57 de la ley local impugnada).** Análisis del octavo concepto de invalidez.

Continuando con el análisis de los argumentos desarrollados por el Municipio actor, en su **octavo concepto de invalidez** considera que la previsión contenida en el artículo 57, primer párrafo, de la ley local impugnada, relativa a que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local. El referido precepto establece lo siguiente:

"Artículo 57. Los planes o programas de desarrollo urbano, entrarán en vigor treinta días hábiles después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y deberán ser inscritos en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral Catastral del Estado, dentro de los 30 –treinta– días hábiles siguientes al de su publicación, a partir de este momento empezarán a surtir efectos contra terceros."

Lo alegado por el actor resulta **infundado**, toda vez que, como se ha explicado, aun cuando la materia de asentamientos humanos sea concurrente entre los diferentes órdenes de gobierno, **los Municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias**, por lo que, al ejercer sus atribuciones, lo deberán hacer como lo establece el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, esto es, **en los términos de las leyes federales y estatales relativas**.



La previsión impugnada sujeta la entrada en vigor de los planes y programas de desarrollo urbano a un plazo de treinta días después de su publicación en el Periódico Oficial Local, transcurrido el cual deberán ser inscritos dentro de los siguientes treinta días a tal publicación, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Catastral Local.

Al respecto, cabe señalar que la vigencia de una norma general se halla íntimamente ligada a la noción de eficacia jurídica, en tanto se refiere, desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica, es decir, a su entrada en vigor. Así, se encuentra vinculada al lapso de tiempo durante el cual ésta habrá de surtir efectos jurídicos. La regla general en nuestro orden jurídico es que las normas comienzan a surtir efectos jurídicos con posterioridad a su promulgación y publicación, según lo determinen ellas mismas, o de conformidad con reglas particularmente establecidas.

Si bien es cierto que el efecto inmediato de la vigencia de una norma encuentra sus límites en el principio de irretroactividad, el cual impide su aplicación a situaciones o relaciones jurídicas ya constituidas (creación, modificación o extinción), o a efectos ya producidos (hechos cumplidos o consumados), ninguna restricción existe cuando las consecuencias son posteriores a su vigencia, aun cuando hayan sido generados por una situación jurídica existente; por tanto, su efecto inmediato se presenta lógicamente ante hechos constitutivos o extintivos de situaciones o relaciones jurídicas, producidos con posterioridad al inicio de su vigencia.

Es aplicable a estos razonamientos la tesis de rubro y texto: "IRRETROACTIVIDAD. LAS NORMAS RIGEN EXCLUSIVAMENTE HECHOS ACONTECIDOS A PARTIR DE SU VIGENCIA. Aunque es verdad que es principio general de derecho que toda norma posterior viene a derogar a la anterior, aquélla no puede ejercer efectos retroactivos sobre situaciones jurídicas establecidas antes de esa vigencia, sino que la norma posterior rige precisa y exclusivamente los hechos acontecidos a partir de su vigencia." (*Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Segunda Sala, Volumen CXXXV, Tercera Parte, página 161, con número de registro digital: 264937).



Ahora bien, este Tribunal Pleno observa que la previsión normativa impugnada se encuentra dentro del ámbito de libertad configurativa que corresponde a las entidades federativas para legislar los términos en que se desarrollarán las previsiones a nivel local en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, acorde con la fracción I del artículo 10 de la ley general de la materia.<sup>52</sup>

Asimismo, la norma impugnada cumple, por un lado, con un objetivo de publicidad para conocimiento del plan o programa respectivo, otorgando un plazo de treinta días para su difusión entre la ciudadanía en general y, por otro, con una regla de oponibilidad frente a terceros respecto a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio Local.

En esos términos, contrario a lo que afirma el Municipio actor, el plazo de treinta días previsto para la entrada en vigor del plan de desarrollo urbano resulta razonable y proporcional, para cumplir con los fines cometidos de publicidad, sin que ello limite o subordine en forma alguna el Municipio a los Poderes locales para el ejercicio de sus facultades, pues en todo caso el ordenamiento normativo respectivo adquirirá su eficacia, una vez transcurrido el plazo establecido.

Aunado a ello, la norma impugnada otorga seguridad jurídica, tanto a la administración pública local y municipal como a la ciudadanía en general, en la medida en que, a través de la previsión de un plazo, su efecto inmediato se difiere con motivo del nuevo plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones aprobadas en el ámbito local. En ese sentido, la seguridad jurídica requiere una previsión certera como principio rector, lo cual cumple la norma impugnada al prever un plazo cierto, el cual no resulta ni breve ni excesivo para la difusión pública del instrumento normativo.

Por las razones expuestas, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 57, primer párrafo, de la ley local impugnada.

<sup>52</sup> "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"I. **Legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial**, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta ley; ..."



**NOVENO.—Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local.** En su noveno concepto de invalidez el Municipio actor sostiene que los artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo y 328 de la ley local impugnada facultan a la citada secretaría para: **1)** expedir normas técnicas en materia de patrimonio cultural inmueble; **2)** emitir criterios y normas técnicas de desarrollo urbano, normas sísmicas, planeación urbana, manejo de aguas pluviales, construcción, equipamiento, entre otras; **3)** establecer y vigilar el cumplimiento de la normatividad técnica para regular el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado; lo que viola las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), y último párrafo, del artículo 105 constitucional, pues rebasan el objeto constitucional del tipo de ordenamiento al que pertenecen, inclusive el delimitado por la ley general de la materia, que es la de sentar las bases normativas, formalidades, principios, procedimientos y requisitos conforme a los cuales los Municipios desarrollarán sus potestades normativas y administrativas.

Así, afirma que tales normas generan una distorsión en el sistema de competencias constitucional, así como la concentración o consolidación del Poder en el Ejecutivo Local, porque asigna a sus dependencias administrativas funciones normativas y administrativas no previstas en el orden constitucional ni en la ley general de la materia; no obstante que, considera, se relacionan íntimamente con la competencia municipal que reconocen las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional, lo que se traduce en una intromisión, dependencia o subordinación municipal hacia ese Poder.

Las normas impugnadas por el actor en este apartado disponen lo siguiente:

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"LIV. Normas técnicas estatales: son las regulaciones técnicas que expide la secretaría competente en materia de asentamientos humanos, ordenamiento



territorial y desarrollo urbano, y que expresan la información, requisitos, especificaciones, procedimientos o metodología que debe utilizarse para la (sic) de terminadas obras, peritajes o estudios; ..."

"Artículo 10. Corresponde a la secretaría: ...

"XX. Formular y expedir los programas, lineamientos y normas técnicas en materia de patrimonio cultural inmueble, proponer al gobernador del Estado las declaratorias respectivas, así como promover la participación de autoridades federales, estatales, municipales y de los sectores social y privado en la materia;

"XXI. Establecer y vigilar el cumplimiento de la normatividad técnica para regular el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del territorio del Estado; ...

"XXVI. Emitir criterios y normas técnicas de desarrollo urbano, normas sísmicas, planeación urbana, manejo de aguas pluviales, construcción, equipamiento, entre otras; ..."

"Artículo 50. El sistema estatal de planeación del desarrollo urbano es el conjunto de planes o programas tendientes al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la regulación de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad, y estará integrado por: ...

"Los planes o programas citados en el párrafo anterior se registrarán por las disposiciones de esta ley, por las Normas Oficiales Mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, y demás normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables; serán obligatorios, deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano y, en su caso, deberán de contar con los dictámenes de validación y congruencia que deberán solicitar y emitir los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento."



"Artículo 328. Para procurar una mejor planeación del desarrollo urbano, proyectos urbanísticos, que atiendan una mejor convivencia de sus habitantes y para mejorar la seguridad de éstos, la secretaría emitirá las normas, lineamientos o criterios técnicos que tiendan a este fin, mediante normas técnicas estatales.

"Para mejor aplicación y observancia de esta ley, la secretaría expedirá normas técnicas estatales en las materias de: planeación urbana, ordenamiento territorial, impactos urbanos, hidrología, geología, geotecnia, movilidad, diseño de pavimentos, diseño vial, en manejo integral de aguas pluviales, ecotecnia, equipamiento, espacio público, imagen urbana, áreas verdes, y demás que se indiquen expresamente en esta ley, que tendrán por objeto:

"I. Establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metodologías, parámetros o límites permisibles que deberán observarse en determinadas obras, peritajes, estudios y demás temas a que se refiere el párrafo anterior;

"II. Conducir los actos de autoridades y particulares a la observancia de estas normas técnicas estatales a fin de que se estandaricen sus procedimientos y acciones urbanísticas que regulan; y,

"III. Encausar las actividades del sector público y privado en un marco de eficiencia y sustentabilidad."

Resulta **infundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que la emisión de normas técnicas estatales por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Nuevo León responde, tal y como establece el objeto de dichas normas, a la necesidad de uniformar y estandarizar los procedimientos y acciones urbanísticas en toda la entidad federativa, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, facultad que deriva directamente de lo dispuesto en la ley general de la materia.

En efecto, de conformidad con el artículo 10, fracciones IX, X, XVIII, XXII y XXIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial



y Desarrollo Urbano,<sup>53</sup> se dispone que las entidades federativas cuentan con competencia para:

1) Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la **evaluación del impacto urbano y territorial de las obras o proyectos** que generen efectos significativos en el territorio; las cuales deberán estar incluidas en los planes de desarrollo urbano;

2) Participar en la **protección del patrimonio natural y cultural**;

3) **Evaluar y dar seguimiento**, en los términos de las leyes locales relativas, **al impacto urbano o regional de obras y proyectos** que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad federativa de que se trate;

4) Formular y aplicar las **políticas, así como realizar las acciones en materia de estructuración urbana, gestión del suelo, conservación del patrimonio natural y cultural** y accesibilidad universal, incluyendo la movilidad; y,

5) **Evaluar y dar seguimiento**, en los términos de las leyes locales aplicables **al impacto territorial de obras y proyectos** que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad federativa de que se trate.

<sup>53</sup> "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"IX. **Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la evaluación del impacto urbano y territorial** de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio; las cuales deberán estar incluidas en los planes de desarrollo urbano;

"X. **Participar**, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, la salvaguarda de la población que se ubique en los polígonos de protección y amortiguamiento determinados por los planes de desarrollo urbano; así como **en la protección del patrimonio natural y cultural**, y de las zonas de valor ambiental del equilibrio ecológico de los centros de población; ...

"XVIII. **Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales relativas, al impacto urbano o regional** de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad de que se trate; ...

"XXII. **Formular y aplicar las políticas, así como realizar las acciones en materia de estructuración urbana, gestión del suelo, conservación del patrimonio natural y cultural y accesibilidad universal, incluyendo la movilidad**;

"XXIII. **Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales aplicables al impacto territorial de obras y proyectos** que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad de que se trate; ..."



En ese sentido, **no se advierte afectación alguna a la competencia constitucional del Municipio en torno a las facultades que las disposiciones impugnadas otorgan a la Secretaría de Desarrollo Sustentable Local**, en lo relativo a la regulación técnica del patrimonio cultural inmueble, así como la planeación urbana y el ordenamiento territorial relacionado con la imagen y estética urbana en la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado pues, como se indicó, ello se encuadra dentro del ámbito de sus atribuciones para regular y evaluar el impacto urbano o regional de obras y proyectos, teniendo en cuenta aspectos técnicos de carácter hidrológico, geológico, geotécnico, entre otros, pues ello busca armonizar, unificar y estandarizar criterios aplicables en toda la entidad federativa, incluso, por razones de seguridad e interés público.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo y 328 de la ley local impugnada.

**DÉCIMO.—La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey) viola la autonomía municipal.** En su décimo concepto de invalidez, el Municipio actor sostiene que los artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio, párrafo segundo, de la ley local impugnada prevén la creación de dicho organismo, lo cual vulnera la facultad municipal para acordar o convenir libremente esquemas de asociación, coordinación y/o colaboración con el Gobierno Local y el resto de los Municipios de la zona metropolitana referida, para la creación y/o constitución de dicho organismo, o para el ejercicio conjunto de la función de planeación urbana, según lo previsto en los artículos 115, fracciones II, párrafo primero, III, párrafo tercero, y VI, y 116, fracción VII, segundo párrafo, de la Constitución Federal. Asimismo, aduce que ni en la Constitución Federal ni en la Local de Nuevo León, ni en la ley general de la materia, se contempla en forma expresa la facultad de las Legislaturas Locales para crear organismos descentralizados que desarrollen la función pública de planeación urbana o de gestión de las demás funciones o servicios públicos municipales.

Refiere que de los artículos 157 y 158 de la ley local impugnada se desprenden las facultades del Municipio para: **1)** convenir y acordar con otros Mu-



nicipios, así como con los gobiernos local y federal, la coordinación relacionada con la planeación y programación del desarrollo municipal, así como la ejecución de acciones conjuntas para cumplir con los fines de la administración pública municipal; y, **2)** celebrar convenios de coordinación o colaboración administrativa con otros Municipios, así como con los gobiernos local y federal, para la constitución y el funcionamiento de Concejos Intermunicipales de Colaboración. En tanto que el diverso 159 del propio ordenamiento dispone que los Municipios podrán suscribir convenios de coordinación (que son aquellos que tienen por objeto la colaboración interinstitucional para mejorar la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función, sin que ninguna de las partes ceda a la otra la atribución, en todo o en parte, respecto de la materia correspondiente); y convenios de asociación con objeto común (que son aquellos en los que las partes se proponen prestar un servicio público o ejercer alguna de sus funciones de manera conjunta, creando para tal efecto un organismo paramunicipal en el cual las partes depositen la totalidad de las atribuciones que les correspondan, en términos del acuerdo que al efecto adopten).

"Artículo 20. El Estado, así como los Municipios crearán organismos de planeación urbana, como instancias técnicas para la planeación integral del territorio estatal, metropolitano o municipal.

"Para los efectos de coordinación y concertación de planes y programas, el Congreso del Estado legislará sobre la creación de un organismo de planeación urbana de la zona metropolitana, respetando las facultades y obligaciones constitucionales otorgadas a los tres niveles de gobierno."

"Décimo. En un plazo de que (sic) no mayor a 12 –doce– meses a la entrada en vigor del presente decreto, el Estado y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, crearán los organismos metropolitanos señalados en esta ley.

"Para tal efecto, remitirán al Congreso del Estado las iniciativas que resulten necesarias, las cuales deberán formularse atendiendo lo señalado en la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y Municipios; la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León; Ley de Adminis-



tración Financiera para el Estado de Nuevo León; Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León y demás leyes aplicables."

Son **fundados** lo argumentos del Municipio actor.

Los artículos 115, fracciones III, párrafo tercero, y VI, así como el 116, fracción VII, párrafo segundo, ambos de la Constitución Federal, de los cuales se duele el Municipio actor, disponen lo siguiente:

"Artículo 115. ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

...

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

(Adicionado [N. de E. Reformado], D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

"...

(Reformada, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad de-



mográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia."

"Artículo 116. ...

"VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

"Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior."

De lo transcrito se desprende que los Municipios cuentan con la competencia constitucional para, por un lado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan; asimismo, pueden celebrar convenio con el Estado al que pertenecen, a efecto de que este último asuma la prestación de sus servicios y funciones públicas, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario y, por otro, que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, **la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.**

Ahora bien, los artículos 31, 32 y 33 de la ley general de la materia<sup>54</sup> regulan lo relativo a la **constitución de programas metropolitanos y zonas conurba-**

<sup>54</sup> "Artículo 31. Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el de-



das, a través de la coordinación de la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, atendiendo fundamentalmente a **dos supuestos concretos**:

**a) Zona metropolitana o conurbada interestatal**, la cual comprende dos o más centros de población situados en los territorios de entidades federativas vecinas, la cual se registrará por una **Comisión de Ordenamiento** de carácter permanente, integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada Municipio que lo integre, así como por un representante de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano quien lo presidirá, y tendrá como facultades establecer mecanismos de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado; formular y aprobar el programa de ordenación de la zona metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionar y evaluar su cumplimiento; y,

**b) Zona metropolitana o conurbada estatal**, las cuales se encuentran ubicadas en el territorio de dos o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales para planear de manera conjunta su desarrollo, con la

---

sarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta ley, y constituirán una zona metropolitana o conurbada interestatal."

"Artículo 32. La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales deberán convenir la delimitación y constitución de una zona metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas.

"En las zonas metropolitanas interestatales y conurbaciones interestatales se constituirá una comisión de ordenamiento, que tendrá carácter permanente y será integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada Municipio que lo integre, así como un representante de la secretaría quien lo presidirá; funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

"Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la zona metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionará y evaluará su cumplimiento."

"Artículo 33. Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley. Los Gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."



participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Por su parte, el artículo 36 de la ley general de la materia<sup>55</sup> determina que la regulación para la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones se llevará a cabo a través de las siguientes instancias:

**1) Una Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación**, la cual se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate; tendrá como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento; sesionará por lo menos trimestralmente; y podrá contar subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;

<sup>55</sup> Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, **se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.**

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará **a través de las instancias siguientes:**

"I. **Una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación**, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;

"II. **Un consejo consultivo de desarrollo metropolitano** que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas.

"Dicho consejo se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector que deberá conformar mayoría en el consejo. Sus integrantes elegirán a quien los presida;

"III. **Los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y Municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente.** La comisión de ordenamiento metropolitano y el consejo consultivo de desarrollo metropolitano que sesionarán por lo menos trimestralmente. Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por esta ley y la legislación estatal aplicable;

"IV. **Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes;** y,

"V. **Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.**"



2) Un **Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano** que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas; se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno, así como de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector deberá conformar mayoría; sesionará por lo menos trimestralmente y de entre sus integrantes elegirán a quien los presida;

3) **Los mecanismos técnicos a cargo de los Estados y Municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente. Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por la ley general de la materia y la legislación estatal aplicable;**

4) Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes; y,

5) Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.

En esos términos, este Tribunal Pleno observa que, atendiendo al marco constitucional, así como al establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, **la constitución, planeación y gestión urbana de las zonas metropolitanas o conurbadas se lleva a cabo a través de la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno, y en los términos de las instancias y mecanismos que prevé dicho instrumento normativo, sin que se desprenda habilitación alguna a las entidades federativas para la constitución de organismos que desarrollen de manera exclusiva y excluyente ese tipo facultades.**

En efecto, la circunstancia de que en el orden normativo local se prevea la facultad del Congreso Local para crear un organismo encargado de la planeación urbana de zonas metropolitanas o conurbadas rompe con el sistema de coordinación establecido en la ley general de la materia, siendo que, además,



se dejaría de lado la intervención directa del ente municipal en el ejercicio de sus facultades constitucionales en materia de desarrollo urbano y gestión de ese tipo de zonas, en violación a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones III, párrafo tercero, y VI, así como en el 116, fracción VII, párrafo segundo, ambos de la Constitución Federal.

Aunado a ello, este Pleno observa que la constitución de un organismo encaminado al desarrollo de las competencias constitucionales que corresponden al ente municipal en materia de desarrollo urbano podría constituirse en una autoridad intermedia frente al Municipio con respecto al Gobierno Local, en términos de coordinación y gestión de zonas metropolitanas o conurbadas, en violación al artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, teniendo en cuenta que las normas impugnadas no prevén lineamientos o parámetros en torno a su naturaleza, integración y facultades, pues aun y cuando se otorgue derecho de iniciativa ante el Congreso Local a los Municipios de la entidad federativa, lo cierto es que la definición de tales aspectos queda sujeto a la discusión y deliberación en el seno de dicha autoridad legislativa.

Es aplicable el criterio establecido en la **jurisprudencia P./J. 10/2000**,<sup>56</sup> emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 509, registro digital: 192326).

<sup>56</sup> De texto: "El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el Gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno."



Finalmente, es de hacer notar que el primer párrafo del artículo décimo transitorio impugnado resulta igualmente inconstitucional, en la medida en que establece un plazo que vincula al Municipio actor, para la creación del organismo metropolitano a que se refiere el artículo 20, segundo párrafo, de la propia ley local impugnada, siendo que, como se expresó, ello no encuentra sustento en la ley general que rige a la materia.

Por lo expuesto, lo procedente es declarar la **invalidéz** de los artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio de la ley local impugnada.

**DÉCIMO PRIMERO.—La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o Local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal.** En su décimo quinto concepto de invalidez, el Municipio actor aduce que el artículo 136, fracción III, inciso a), de la ley local impugnada, restringe su facultad para determinar, a través de la zonificación primaria del territorio municipal, como áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, al condicionar su constitución y delimitación a la previa existencia de un decreto del Gobierno Federal o Local, en violación a la fracción V, inciso a), y último párrafo, del artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con lo previsto en los diversos artículos 8, fracciones V, VIII, XV, 10, 46, párrafo cuarto, 77 Bis, fracción IV, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

El artículo 136, fracción III, inciso a), impugnado establece lo siguiente:

"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,



"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

"a) Por causa de preservación ecológica; decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable;

"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y,

"d) Por pendientes mayores al 45 %."

Es **fundado** el argumento del Municipio actor.

En primer término, se debe mencionar que este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 31/2010, en sesión de cinco de abril de dos mil once, ha establecido que tanto la materia de asentamientos humanos como la de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico son constitucionalmente concurrentes y sus disposiciones se desarrollan a través de leyes generales, esto es, los tres niveles de gobierno intervienen en ellas.

Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales los Estados y los Municipios participan en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos; además, establece las normas bajo las que dichos órdenes de gobierno concurrirán, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y en el desarrollo sustentable de los centros de población.

Por su parte, el objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente en el territorio del país.



En este sentido, cuando los planes de desarrollo urbano municipal incidan sobre áreas comprendidas en los programas de ordenamiento ecológico federales o locales, si bien es cierto que los Municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, interviniendo, incluso, en actos de planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en la entidad federativa, también lo es que los programas de desarrollo urbano municipal deben ser congruentes con los de ordenamiento ecológico federales y locales, pues no debe perderse de vista que los Municipios no cuentan con una facultad exclusiva y definitiva en las materias de asentamientos humanos y de protección al ambiente, ya que ambas son de naturaleza constitucional concurrente, por lo que este tipo de facultades municipales deben entenderse sujetas a los lineamientos y a las formalidades que se señalan en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno.

Lo anterior se encuentra recogido en la **jurisprudencia P./J. 38/2011 (9a.)**, de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 288, registro digital: 160856).

Asimismo, se estableció que existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico prevista en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, que son paralelas y complementarias:

**1) La normativa**, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diversos niveles de gobierno; y,



**2) La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación** que si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.

Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 37/2011 (9a.), de rubro: "PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 298, registro digital: 160790).

Atendiendo a lo expuesto, los artículos 8, fracciones V, VIII y XV, 46, fracción X, y penúltimo y antepenúltimo párrafos, y 77 Bis, fracción IV, de la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente** disponen, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 8o. Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: ...

"V. La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local; ...

"VIII. La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 Bis 4 de esta ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas; ...

"XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente; ..."

"Artículo 46. Se consideran áreas naturales protegidas: ...

"X. Zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales; y,



"XI. Áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

"...

"Asimismo, corresponde a los Municipios establecer las zonas de conservación ecológica municipales así como las demás categorías, conforme a lo previsto en la legislación local.

"En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población."

"Artículo 77 Bis. Los pueblos indígenas, organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, y demás personas interesadas en destinar voluntariamente a la conservación predios de su propiedad, establecerán, administrarán y manejarán dichas áreas conforme a lo siguiente: ...

"IV. Las áreas destinadas voluntariamente a la conservación se administrarán por su propietario y se manejarán conforme a la estrategia de manejo definida en el certificado. Cuando dichas áreas se ubiquen dentro del polígono de otras áreas naturales protegidas previamente declarada (sic) como tales por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, la estrategia de manejo observará lo dispuesto en las declaratorias y los programas de manejo correspondientes.

"Asimismo, cuando el Ejecutivo Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México establezcan un área natural protegida cuya superficie incluya total o parcialmente una o varias áreas destinadas voluntariamente a la conservación, tomarán en consideración las estrategias de manejo determinadas en los certificados que expida la secretaría; ..."

De los preceptos transcritos se advierte claramente que **los Municipios cuentan con facultades para la creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, zonas de conservación**



## **ecológica municipales, las cuales tienen el carácter de áreas naturales protegidas.**

En ese sentido, la norma impugnada por el actor, al prever que corresponde a los Municipios la determinación de zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica como áreas no urbanizables, a través de la zonificación primaria del territorio municipal, únicamente por causa de preservación ecológica decretadas por la Federación o el Estado, desconoce y restringe la referida facultad concurrente municipal reconocida en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para la creación de áreas naturales protegidas, vulnerando con ello, además, el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal, que reconoce expresamente su competencia para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

En esa medida, lo precedente es declarar la **invalidéz** de la porción normativa "**decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable; ...**", contenida en el inciso a) de la fracción III del artículo 136 de la ley local impugnada, la cual, con motivo de ello, deberá leerse: "**a) Por causa de preservación ecológica;**".

DÉCIMO SEGUNDO.—**La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local.** En su vigésimo concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 367, párrafo segundo, 368, fracción I, 370, 375, 376, y 382, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto de la ley local impugnada, establecen como condición para que los Municipios puedan ejecutar clausuras y suspensiones de obras que incumplan con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, de una autorización judicial previa, lo que vulnera la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial, ya que con ello se impide que ejerza por sí y ante sí sus facultades administrativas y ejecutivas, para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas.

Aduce que de acuerdo con lo resuelto por ese Alto Tribunal en la controversia constitucional 1/95, se desprende que en el ejercicio de su potestad de



mando, la administración pública municipal no se encuentra sujeta a la jurisdicción de los tribunales de justicia administrativa, mucho menos a la potestad jurisdiccional de los tribunales locales, puesto que opera bajo el principio de autotutela administrativa, y que la intervención de la jurisdicción administrativa solamente se actualiza cuando se suscita la impugnación por parte de los particulares que resulten afectados por el acto administrativo.

Así, sostiene que las normas impugnadas transgreden los principios de división de poderes, supremacía constitucional y de autonomía municipal, en su vertiente de autotutela administrativa, ya que desconocen que el Municipio, por conducto de su Ayuntamiento o de la administración pública municipal, constituyen un auténtico órgano de gobierno dotado de autonomía constitucional, siendo que tales previsiones lo colocan en una situación de subordinación frente al Poder Judicial, pues las autoridades administrativas ya no podrán imponer medidas de seguridad como suspensiones o clausuras, sino sólo cuando sea producto de una resolución judicial.

Los artículos impugnados en este apartado establecen lo siguiente:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5 –cinco– días hábiles, mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura.

"Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que para cada caso correspondan.

"En materia de aplicación, ejecución de medidas cautelares de seguridad y de sanciones los Municipios serán responsables de elaborar los reglamentos o disposiciones administrativas correspondientes."



"Artículo 368. Son medidas cautelares de seguridad las siguientes:

"I. Interrupción inmediata de trabajos cuya ejecución provoque o esté provocando riesgos a la integridad personal o patrimonial de las personas, o a quienes carezcan del permiso correspondiente; ..."

"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales y judiciales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."

"Artículo 375. Serán sanciones administrativas:

"I. La rescisión de convenios;

"II. La demolición o retiro parcial o total de escombros;

"III. La revocación de las licencias, permisos y autorizaciones otorgados;

"IV. El arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; y,

"V. El retiro de los anuncios y sus estructuras."

"Artículo 376. Serán sanciones judiciales:

"I. La suspensión de los trabajos; y,

"II. La clausura, parcial o total de obra; ..."

"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos: ...

"La autoridad judicial competente, a solicitud del Municipio interesado ratificará la medida cautelar de seguridad impuesta por la autoridad municipal en el término de 5 –cinco– días a partir de recibida la solicitud, en todos los casos.



"En el caso de las suspensiones se considerará medida cautelar judicial, y por tanto no es necesario el derecho de audiencia.

"En el caso de las clausuras, se seguirá el procedimiento de juicio ordinario previsto en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León."

Lo alegado por el Municipio actor, en torno a las normas que impugna, resulta **parcialmente fundado**, por lo siguiente:

Este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, analizó el artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y se observó que dicho precepto resultaba inconstitucional,<sup>57</sup> por violentar la competencia prevista a favor de los Municipios en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, **al subordinar el ejercicio de su función de autotutela administrativa para controlar y vigilar la utilización (sic) el uso, a la decisión de una autoridad distinta, en este caso, a una perteneciente al Poder Judicial Local**, bajo las siguientes consideraciones:

"Este Tribunal Constitucional ha sostenido que el carácter concurrente de la materia de asentamientos humanos no implica que la facultad otorgada al Congreso de la Unión para distribuir competencias entre los distintos órdenes de gobierno y regular mediante principios y bases generales el ejercicio de éstas, resulte omnímoda o ilimitada, pues no puede desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la

<sup>57</sup> Por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo quinto, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial", consistente en declarar la invalidez del artículo 60, fracción VII, en su porción normativa "que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynek votaron por la invalidez de la totalidad de la referida fracción.



Constitución Federal, conclusión que encuentra sustento en la jurisprudencia P./J. 17/2011,<sup>58</sup> de rubro: 'ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA.'. (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383).

"Entre las atribuciones enlistadas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal se encuentra la señalada con el inciso d), por la que se faculta al Municipio a autorizar, controlar y vigilar la utilización del uso del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

"Tales atribuciones exigen que sea el Municipio quien directamente se encargue de revisar la legalidad de las acciones urbanísticas que se lleven a cabo en su espacio territorial. En este sentido puede decirse que las facultades descritas en el inciso d) de la fracción V del artículo 115 constitucional, constituyen el fundamento de los mecanismos de autotutela administrativa de los que puede hacer uso el Municipio para verificar la legalidad de las acciones urbanísticas que se realicen en su territorio, así como su apego a los planes municipales de desarrollo urbano.

"Ahora bien, en el artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos se establecen dos mandatos específicos: el primero ordena que sea en la legislación local donde se definan los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución. Esta prescripción es consistente con la facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal para distribuir competencias en esta materia,

<sup>58</sup> De texto: "Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor."



la que en este caso se traduce en la atribución que se confiere a los Congresos de los Estados para que establezcan en la ley los supuestos normativos que pueden dar lugar a la suspensión y clausura de obras en ejecución.

"El segundo mandato ordena que en las leyes locales se establezca que la suspensión y clausura de obras en ejecución sea producto de resolución judicial.

"Esta última disposición transgrede la competencia de los Municipios prevista en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, porque subordina el ejercicio de su función de autotutela administrativa para controlar y vigilar la utilización (sic) el uso, a la decisión de una autoridad distinta, en este caso, a una perteneciente al Poder Judicial Local, la cual carece de atribuciones constitucionales para intervenir en el control y vigilancia del uso de suelo.

"Por lo anterior, se declara la invalidez del artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, en su porción normativa 'que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial'"

Atento al precedente citado, este Tribunal Pleno observa que, en el caso, los artículos 367, párrafo segundo, en su porción normativa "***mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura***", 370, en su porción normativa "***y judiciales***", 376, párrafo primero, en su porción normativa "***judiciales***" y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, que impugna el Municipio actor resultan inconstitucionales, toda vez que el control judicial que establece el legislador local, afecta su competencia para decretar suspensiones o clausuras como medidas de seguridad, lo cual subordina su función de tutela administrativa en materia de asentamientos humanos a la decisión de una autoridad distinta que carece de atribuciones constitucionales para intervenir en la vigilancia del uso de suelo.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 368, fracción I, 375 y 382, párrafo primero, de la ley local impugnada; y declarar la **invalidez** de los artículos 367, párrafo segundo, en su porción normativa "***mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad***



**judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura"**, 370, en su porción normativa "**y judiciales**", 376, párrafo primero, en su porción normativa "**judiciales**" y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, a fin de que éstos últimos preceptos se lean como sigue:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5 –cinco– días hábiles."

"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."

"Artículo 376. Serán sanciones:

"I. La suspensión de los trabajos; y,

"II. La clausura, parcial o total de obra."

"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos:

"I. Cuando sin contar con permiso o autorización, el o los propietarios ordenen, contraten o permitan la realización de alguna excavación, instalación, construcción, demolición, movimiento de tierra, desmonte o tala de árboles en un predio de su propiedad;

"II. Cuando sin contar con permiso o autorización se realice una excavación, construcción, instalación, o se depositen materiales o escombros que afecten la vía pública, terreno del dominio público o afecto a destino común;



"III. Cuando el alineamiento establezca, al predio, restricciones o afectaciones y éstas no se respeten;

"IV. Cuando el o los propietarios de un predio realicen una construcción sin contar con las constancias o licencias necesarias;

"V. Cuando el o los propietarios den a un predio o construcción un uso o destino diferente al autorizado o incumplan con la densidad, los coeficientes de ocupación y utilización del suelo aplicable;

"VI. Cuando el o los propietarios de un predio o construcción no respeten las disposiciones de la ley, su reglamentación o los planes de desarrollo urbano;

"VII. Cuando se ejecuten obras, instalaciones o edificaciones en lugares prohibidos por la ley, su reglamentación o los planes y programas de desarrollo urbano;

"VIII. Cuando se utilicen, sin las autorizaciones correspondientes, explosivos para excavaciones o demoliciones;

"IX. Cuando se realicen obras de construcción, urbanización y similares relativas a un fraccionamiento, sin contar con la factibilidad, licencia, permiso, o autorización correspondiente;

"X. Cuando se obstaculice o impida en alguna forma el cumplimiento de las ordenes de inspección expedidas por la autoridad competente;

"XI. Cuando se realice o promueva la venta de lotes, predios y edificaciones de un fraccionamiento, sin contar con la licencia, permiso o autorización correspondiente;

"XII. Cuando se promueva o permita la ocupación de un predio o edificación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones correspondientes o violando el uso de suelo que le corresponde; y,



"XIII. Cuando el propietario, poseedor o responsable de obras que se lleven a cabo en inmuebles ubicados en zonas de riesgo establecidas en el atlas de riesgos, realice obras o instalaciones o actos sin permiso o autorizaciones, o teniéndolo no cumpla con el mismo."

**DÉCIMO TERCERO.—La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver.** En su vigésimo segundo concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la ley local impugnada, reducen prácticamente todos los plazos previstos en lo que se refiere al ejercicio del Ayuntamiento de sus potestades respecto a la determinación y regulación de los plazos previstos para que las autoridades resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones en el ámbito de sus competencias, lo cual, a su parecer, desconoce su competencia constitucional para regular las materias y procedimientos administrativos que le corresponden, pues no se consideran las capacidades institucionales ni la complejidad de revisar cada solicitud, para efectos de determinar los tiempos de revisión de papelería, trámite, autorización y expedición de licencias.

Asimismo, aduce que la Legislatura Local distorsiona el sistema de competencias constitucional, porque agota de forma exhaustiva la regulación de todos los aspectos relacionados con procedimientos administrativos formales o constitutivos a partir de los cuales se conforma la voluntad oficial de la administración pública municipal, respecto a las pretensiones de autorización de los interesados para llevar a cabo acciones urbanas previstas en la ley de la materia, lo cual coloca a los Municipios como meros ejecutores de normas, sin permitir que tengan un razonable margen de libertad para regular procedimientos administrativos y los plazos para resolver, conforme a sus necesidades y condiciones particulares. Las normas impugnadas a que alude el Municipio actor son del tenor siguiente:

"Artículo 259. A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados en el artículo anterior y estando debidamente acompañadas de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:



"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar; constituye la factibilidad de uso de suelo: 10 –diez– días hábiles;

"II. Lineamientos generales de diseño urbano: 10–diez– días hábiles;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo: 20 –veinte– días hábiles;

"IV. Plano de rasantes: 5 –cinco– días hábiles;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción: 20 –veinte– días hábiles;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente: 10 –diez– días hábiles;

"VII. Prórrogas para terminación de obras y reducción de garantías: 15 –quince– días hábiles;

"VIII. Constancia de terminación de obras, y liberación de garantías: 40 –cuarenta– días hábiles; y,

"IX. Municipalización: 10 –diez– días hábiles.

"En caso de que la autoridad competente sea omisa y no notifique personalmente la respuesta al trámite solicitado en los términos arriba señalados para cada caso y siempre que no se involucren situaciones ilícitas ni sea contraria a la presente ley, planes, programas u otras disposiciones de carácter general en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y asentamientos humanos, se considerará negada la solicitud planteada. La resolución negativa deberá ser notificada al interesado en el término de 3 –tres– días hábiles para que en su caso haga uso del derecho de interponer los recursos administrativos presentes en esta ley.

"En los reglamentos municipales u otras disposiciones de carácter general expedidos por el Ayuntamiento correspondiente, podrá establecerse un término



menor al señalado en el primer párrafo de este artículo, el cual en ningún caso podrá ser mayor."

"Artículo 305. Las autorizaciones de subdivisiones, fusiones, relotificaciones y parcelaciones serán expedidas por la autoridad municipal competente y tendrán por objeto aprobar el número, superficie y dimensiones de los lotes resultantes.

"Las autorizaciones a que se refiere este artículo serán expedidas en el término de 10 –diez– días hábiles contados a partir de que sean satisfechos los requisitos establecidos en el presente capítulo para su obtención, y tendrán una vigencia de 150 –ciento– cincuenta días hábiles a partir de su expedición, para la inscripción del predio correspondiente ante el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León."

"Artículo 309. A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados, estando debidamente acompañados de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:

"I. Factibilidad de uso de suelo: 5 –cinco– días hábiles;

"II. Fijación de lineamientos: 5 –cinco– días hábiles;

"III. Licencia de uso de suelo; o su modificación: 10 –diez– días hábiles;

"IV. Licencia de construcción; o su modificación: 10 –diez– días hábiles;

"V. Prórrogas para terminación de obras: 5 –cinco– días hábiles;

"VI. Constancia de terminación de obras: 5 –cinco– días hábiles;

"VII. Proyecto de ventas en condominio, cuando así se requiera y garantía suficiente: 10 –diez– días hábiles;

"VIII. Prórrogas para terminación de obras en condominio y reducción de garantías: 10 –diez– días hábiles;



"IX. Constancia de terminación de obras en condominio y liberación de garantías: 10 –diez– días hábiles; y,

"X. Licencia de uso de edificación: 10 –diez– días hábiles."

"Artículo 319. La autoridad municipal competente, una vez que reciba la solicitud del proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción, la revisará y dictaminará en un plazo no mayor de 10 –diez– días hábiles.

"En el caso de las personas físicas poseedoras o propietarias de vivienda unifamiliar se dictaminará en un plazo no mayor a 3 –tres– días. Si el dictamen descalifica el proyecto de construcción, se notificará al solicitante para los efectos que establezcan esta ley y demás disposiciones de carácter general expedidas por el Ayuntamiento. Si el dictamen recomienda autorizar el proyecto de construcción, de inmediato se expedirá la autorización del proyecto ejecutivo arquitectónico o la licencia o permiso de construcción, previo pago del derecho que fije la Ley de Hacienda aplicable:"

Lo alegado por el Municipio actor, respecto de los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la ley local impugnada, resulta **infundado** pues, como se ha explicado, la fijación de los plazos para que las autoridades locales y municipales den respuesta a las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones de los particulares en la materia que se analiza, de ninguna manera incide en el ámbito de la competencia municipal que alega, toda vez que ello se encuentra dentro del ámbito de libertad configurativa que corresponde a las entidades federativas para legislar los términos en que se desarrollarán las previsiones a nivel local en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, acorde con las fracciones I y XXV del artículo 10 de la ley general de la materia,<sup>59</sup> cuya última fracción determina la obligación de pre-

<sup>59</sup> **Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas:

"I. **Legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial**, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta ley; ...

"XXV. **Establecer en las leyes** y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones



ver en la legislación los tiempos de respuesta relativos a las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas.

No obstante, **este Tribunal Pleno advierte que el artículo 319 impugnado resulta inconstitucional**, en la medida en que no se limita a establecer un plazo para dar respuesta a una solicitud de proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción, sino que **vincula al Municipio actor para que ejerza las facultades que tiene reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal**, y emita un **dictamen** en un plazo no mayor a diez días hábiles, y en el caso de personas físicas poseedoras o propietarias de vivienda unifamiliar, dicho plazo se reduce a no más de tres días.

En efecto, a diferencia del resto de los preceptos impugnados, el artículo 319 incide directamente en la competencia constitucional del ente municipal, pues el legislador local no se limita a establecer un plazo de respuesta, sino que lo obliga a emitir a dar su opinión en torno a la viabilidad de un proyecto de construcción en determinado tiempo establecido por el propio Gobierno Local, y a realizar ciertos actos posteriores en el caso de que el dictamen respectivo resulte favorable para el solicitante, caso en el cual **se obliga al Municipio a expedir la autorización del proyecto ejecutivo arquitectónico o la licencia o permiso de construcción**.

Lo anterior, claramente afecta la autonomía del ente municipal, pues como órgano de gobierno, cuenta con la autonomía para decidir cuándo ejercer sus facultades constitucionales y, en su caso, autorizar o no un respectivo proyecto de obra en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano u ordenamiento territorial, siendo que en el caso concreto, el plazo respectivo obliga al Municipio a emitir un ***dictamen*** y, siendo favorable, se le obliga a expedir la autorización solicitada, lo cual **lo convierte en un mero ejecutor de las reglas establecidas por el legislador local**, vulnerando su competencia constitucional.

---

urbanísticas, **en las cuales se deben prever por lo menos** las formalidades y requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, **tiempos de respuesta**, medios de impugnación, medidas de seguridad y sanciones, causas de revocación y efectos para la aplicación de afirmativas o negativas fictas, tendientes a garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia; ..."



Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 259, 305, segundo párrafo y 309 de la ley local impugnada; y declarar la **invalidéz** del artículo 319 del propio ordenamiento.

**DÉCIMO CUARTO.—La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica.** En su vigésimo tercer concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la ley local impugnada, establecen para efectos prácticos que la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de restantes, licencias de uso de suelo y de construcción tendrán vigencia indefinida (sólo para el proyecto ejecutivo se establece una vigencia de 4 años), lo cual viola la autonomía municipal, división de poderes y supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local establecía vigencias definidas para todas las autorizaciones. Tales previsiones, a su parecer, generan incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al momento o lapso de tiempo dentro del cual el titular del permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización, puede ejercer la prerrogativa que en el mismo se consigne; no obstante que es un hecho notorio que las condiciones sociales, económicas, culturales, medioambientales, jurídicas y de infraestructura en los centros de población no son estáticas, sino dinámicas.

Agrega que cualquier autorización incorpora una serie de prerrogativas en favor de su titular, motivo por el cual los Jueces podrían llegar a considerar que la posterior entrada en vigor de una norma general no puede modificar o extinguir derechos o la situación jurídica particular surgida con anterioridad al plan o programa, aun a pesar de que el titular de la prerrogativa conferida a través del permiso, licencia o autorización de vigencia indefinida, aún no fuera ejercida.

Además, señala que los preceptos impugnados resultan contradictorios con el artículo 93, último párrafo, de la propia ley local impugnada, el cual establece que la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualquier otro derecho adquirido, que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación.

Los preceptos impugnados por el Municipio actor, establecen lo siguiente:



"Artículo 291. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo, tendrán las siguientes vigencias:

"I. En fraccionamientos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, estarán vigentes hasta en (sic) tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan; ..."

"Artículo 304. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo, tendrán las siguientes vigencias:

"I. En conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, no generarán derechos adquiridos y estarán vigentes hasta en (sic) tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo Urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan."

"Artículo 313. Las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, no tendrán vencimiento.

"En caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos, que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización, deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones."

Los preceptos anteriores establecen los siguientes supuestos en relación con la vigencia de ciertas autorizaciones:

a) La regla general dispone que **las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, no tendrán vencimiento** (artículo 313, párrafo primero).



b) **En fraccionamientos que se desarrollen en una etapa**, la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, **estarán vigentes hasta tanto los nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan** (artículo 291, fracción I).

c) **En conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa**, la factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, **estarán vigentes hasta tanto los nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan** (artículo 304, fracción I); y,

d) **En caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas** en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos, que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización, **deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones.**

Por su parte, el diverso numeral 93, último párrafo, invocado por el Municipio actor, del cual aduce que resulta contradictorio con los preceptos mencionados, dispone lo siguiente:

"Artículo 93. La modificación de los planes o programas de desarrollo urbano podrá realizarse en cualquier tiempo por la autoridad competente, cuando ocurra alguna de las siguientes circunstancias:

"I. La variación sustancial de las condiciones y circunstancias que le dieron origen;

"II. Cambios en los aspectos financiero, social y político que los vuelva irrealizables u onerosos para la comunidad o a (sic) los particulares;

"III. Surjan alternativas más favorables por condiciones que no existían o se desconocían en el momento de ser aprobados o por nuevas técnicas que determinen que lo planeado resulta contrario al principio de sustentabilidad, esto avalado por los estudios especializados correspondientes realizados por instituciones oficiales reconocidas en la materia;



"IV. Para incluir proyectos urbanísticos estratégicos no previstos en el programa; y,

"V. Cuando sobrevengan circunstancias que impidan su ejecución.

"La modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualesquier otro derecho adquirido que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación."

Este Tribunal Pleno considera **fundado** lo alegado por el Municipio actor, pues las normas impugnadas violan el principio de seguridad jurídica, reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, impactando en la posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación y, primordialmente, control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el diverso 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, la circunstancia de que el legislador local establezca en los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, que las autorizaciones relacionadas con la factibilidad de urbanización y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico y el plano de rasantes **"estarán vigentes hasta en (sic) tanto lo establecido en nuevos planes o Programas de Desarrollo Urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan"**, y por su parte, el determinar en el diverso 313 que las autorizaciones referidas **"no tendrán vencimiento"**, **impide al Municipio tener certeza sobre cuándo dejan de tener vigencia tales instrumentos**, lo que se traduce en la imposibilidad del ente municipal para realizar una planeación, zonificación, así como un control y vigilancia adecuados del uso del suelo, pues tales atribuciones dependen, en forma relevante, de la vigencia de los distintos permisos de las autorizaciones y licencias.

Aunado a ello, el hecho de que el término de la vigencia de esos instrumentos se haga depender de la contravención del resto de las disposiciones aplicables,



con motivo de "**una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas**", hacen posible que, a través de reformas a leyes, normas técnicas, así como a programas o planes de las entidades federativas o, incluso, de la Federación, **se dejen sin efectos actos administrativos que el ente municipal realizó legalmente y en ejercicio de sus facultades constitucionales, afectando, en consecuencia, su autonomía constitucional**, en tanto que, a través de las normas impugnadas, se impide al Municipio contar con certeza para ejercer sus atribuciones constitucionales en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, toda vez que, con las previsiones impugnadas, ello se hace depender de circunstancias ajenas a su voluntad.

Además, como alega el demandante, los preceptos impugnados entran en contradicción con el artículo 93, último párrafo, que invoca, pues la vigencia indefinida de las autorizaciones, se hace depender de la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano, lo que genera inseguridad jurídica, incluso, a los titulares con derechos adquiridos.

Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidéz** de los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la ley local impugnada.

**DÉCIMO QUINTO.—El Congreso del Estado desarrolló deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídicas, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional.** En su vigésimo cuarto concepto de invalidez, el Municipio actor explica que la ley local impugnada dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local que, entre otras cosas, establecía que los Municipios debían prever en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano cumplieran con las siguientes características: a) Que no tuvieran pendientes mayores al 45 %; b) Que el suelo no tuviera fallas o fracturas geológicas; c) Que no fuera susceptible de derrumbes o deslizamientos; d) Que no sea colapsable, dispersivo, granular suelto o corrosivo; e) Que no sea expansivo; f) Que no sea inundable o pantanoso; g) Que no se encuentre dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes; h) Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación



generada en sitios cercanos; y, i) Que no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos, entre otras.

Indica que se dejó de recoger lo establecido en el artículo 196, fracción I, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, que preveía una regla concreta para controlar acciones de crecimiento urbano en terrenos con pendiente natural, como medida tendiente a promover e incrementar la resiliencia urbana, consistente en la prohibición expresa y categórica del desarrollador de cualquier acción urbana en terrenos con pendiente natural mayor al 45 %.

Además, señala que la ley local impugnada modificó sustancialmente el enfoque de lo que establecía el artículo 121, fracción III, inciso b), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano estatal, que preveía un principio general de prevención en materia de planeación urbana por cuestiones de riesgo, como medida tendente a promover e incrementar la resiliencia urbana, al establecer que la zonificación primaria del territorio, debía considerar áreas no urbanizables por "prevención de riesgos"; mientras que ahora el artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada, establece que la zonificación primaria del territorio debe considerar áreas no urbanizables **"por altos riesgos mitigables conforme lo determinen los atlas de riesgo federal, estatal o municipal"**, puesto que la eficacia delimitativa de las eventuales medidas de mitigación no pueden prejuzgarse desde el nivel de planeación urbana, donde las políticas de zonificación se determinan en función de estudios generales o información a nivel de zona, no en estudios a nivel detalle de un predio o de una parte del mismo.

Así, considera que el cambio de enfoque provoca que sea mucho más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada área bajo la clasificación de área no urbanizable **"por altos riesgos no mitigables"**, cuando antes esa clasificación de área no urbanizable sólo debía atender a la **"prevención de riesgos"**, lo que, a su parecer, hacía más sencillo proteger desde el ámbito de la planeación urbana la seguridad e integridad física de las personas y sus bienes.

El artículo 136 de la ley local impugnada, a que hace referencia el Municipio actor, establece lo siguiente:



"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

"a) Por causa de preservación ecológica; decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable;

"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y,

"d) Por pendientes mayores al 45 %."

Los argumentos del Municipio actor son **infundados**, pues, por un lado, independientemente de que el Congreso Local haya o no contemplado ciertos supuestos relacionados con la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, de ninguna forma con ello se acredita una afectación directa a la competencia que la Constitución Federal le reconoce al Municipio.

En primer término, en cuanto al alegato relativo a que la ley local impugnada dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local,<sup>60</sup> que entre otras cosas establecía la obligación de los Municipios

<sup>60</sup> "Artículo 195. Los Municipios preverán en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano tengan las siguientes características:

"I. Que las pendientes del suelo sean menores al 45 %;



de prever en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano tuvieran ciertas características, es de destacar que, de conformidad con el artículo 11, fracción XXIV, de la ley general de la materia,<sup>61</sup> corresponde a los Municipios **promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos**, de manera que, independientemente de que el legislador local haya previsto o no la obligación del Municipio para abarcar ciertos aspectos en materia de resiliencia relacionados con las áreas de reserva de suelo, queda al ámbito municipal el regular esos aspectos, atendiendo a las particularidades que se le presenten, lo cual válidamente puede hacer al momento de formular y ejecutar sus planes o programas de desarrollo urbano de los centros de población.

Por otra parte, si bien el artículo 196, fracción I, de la anterior Ley de Desarrollo Urbano Municipal Local,<sup>62</sup> establecía la prohibición del desarrollo de cualquier

"II. Que el suelo no tenga fallas o fracturas geológicas activas;

"III. Que el suelo no sea susceptible a derrumbes o deslizamientos;

"IV. Que el suelo no sea colapsable, dispersivo, granular suelto, corrosivo o con alto contenido de materia orgánica;

"V. Que el suelo no sea expansivo, a menos que se mejore la capacidad portante o de resistencia del mismo mediante estabilizaciones mecánicas, físicas y fisicoquímicas, indicadas por un laboratorio de mecánica de suelos, avalado por la autoridad municipal, y/o se retire totalmente el material contaminado que por acción química cause daños personales y materiales;

"VI. Que el suelo no sea inundable o pantanoso, a menos que se ejecuten las obras necesarias de saneamiento;

"VII. Que no se encuentren dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes;

"VIII. Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos;

"IX. Que en el área no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos;

"X. Que el suelo no tenga usos agropecuarios de alta productividad, bancos de material o actividades extractivas en producción;

"XI. Que el área no sea de recarga acuífera;

"XII. Que el área pueda integrarse al área urbana existente mediante la vialidad y el transporte urbano; y,

"XIII. Que el área pueda ser dotada de infraestructura y los servicios públicos de agua potable, drenaje sanitario, energía eléctrica y alumbrado público."

<sup>61</sup> **"Artículo 11.** Corresponde a los Municipios: ...

**"XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos, y ..."**

<sup>62</sup> **"Artículo 196.** Las acciones de crecimiento que se pretendan llevar a cabo en terrenos con pendiente natural, se sujetarán a las siguientes disposiciones:



acción urbana en terrenos con pendiente natural mayor al 45 % (cuarenta y cinco por ciento), lo cierto es que el diverso 136, fracción III, inciso d), del propio ordenamiento, declara como áreas no urbanizables, precisamente, aquellas zonas con pendientes mayores al 45 % (cuarenta y cinco por ciento).

Finalmente, en relación con el argumento del Municipio actor consistente en que el artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada, considera como áreas no urbanizables, aquellas zonas "**por altos riesgos mitigables conforme lo determinen los atlas de riesgo federal, estatal o municipal**"; cuando antes, en el 121, fracción III, inciso b), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano estatal,<sup>63</sup> esa clasificación sólo debía atender a la "**prevención de riesgos**", ello responde a los mandatos contenidos en los artículos 10, fracción XXIV, 11, fracción XXIV y 46 de la ley general de la materia, los cuales disponen:

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"XXIV. Prevenir y evitar la ocupación por asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable; ..."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y augmentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos, ..."

---

"I. En terrenos con pendiente natural mayor al 45 % –cuarenta y cinco– queda prohibido el desarrollo de cualquier acción urbana; ..."

<sup>63</sup> "**Artículo 121.** A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue: ...

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,

"III. Áreas no urbanizables:

"a) Por causa de preservación ecológica;

"b) Por prevención de riesgo;

"c) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población; y,

"d) Por tener pendientes mayores al 45 %."



"Artículo 46. Los planes o programas de desarrollo urbano deberán considerar las Normas Oficiales Mexicanas emitidas en la materia, las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos en el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y en los atlas de riesgos para la definición de los usos del suelo, destinos y reservas. Las autorizaciones de construcción, edificación, realización de obras de infraestructura que otorgue la secretaría o las entidades federativas y los Municipios deberán realizar un análisis de riesgo y en su caso definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil."

De los preceptos transcritos, se desprende, por un lado, la obligación de las entidades federativas de prevenir y evitar la ocupación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable; y por otro, la **obligación de los Municipios de promover y ejecutar acciones para prevenir y mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos, así como considerar en sus planes o programas de desarrollo urbano las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos, tanto en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano, como en los atlas de riesgos para la definición de los usos del suelo, destinos y reservas,** siendo que en el otorgamiento de autorizaciones en materia de construcciones, edificaciones y realización de obras de infraestructura, tanto la Federación, como las entidades federales y **los Municipios deberán realizar un análisis de riesgo y, en su caso, definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil.**

De esta manera, el alegato del Municipio actor relativo a que, conforme a la legislación anterior, era más sencillo atender a la categoría abierta de "**prevención de riesgos**" y que conforme a la legislación que impugna, le resulta más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada área bajo la clasificación de área no urbanizable "**por altos riesgos no mitigables**", con ello no desvirtúa en forma alguna la obligación que se desprende directamente de la ley general de la materia, en la cual debe realizar un análisis de riesgo y definir las medidas de mitigación respectivas.

Por tanto, en la medida en que el Municipio actor no acredita en este aspecto una afectación a su competencia constitucional en materia de asentamientos



humanos y ordenamiento territorial, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada.

**DÉCIMO SEXTO.—La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones. Análisis del vigésimo quinto concepto de invalidez.** En su vigésimo quinto concepto de invalidez el Municipio actor explica que el artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada, prevé la posibilidad de que el Ejecutivo Local incluya en el Presupuesto de Egresos del Estado una partida presupuestal para financiar proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, y que los Municipios que constituyan asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado; sin embargo, considera que la sola previsión de tales posibilidades es insuficiente para lograr los fines del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, lo cual, asimismo, vulnera la competencia del Municipio, los principios de certeza y seguridad jurídica, así como la supremacía constitucional.

Asimismo, sostiene que el Congreso Local soslaya que la previsión de una partida presupuestal en el Presupuesto de Egresos del Estado para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, es una necesidad y obligación jurídica, y no una prerrogativa de ejercicio potestativo, pues acorde con el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, se establece como imperativo el dictado de "**medidas necesarias**" para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, "**a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población**", entre otras. Por tanto, concluye que si el Congreso del Estado no prescribió como obligación del Poder Ejecutivo el prever una partida presupuestal para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, desarrolló deficientemente la función legislativa que le concede el orden constitucional.



Ahora bien, el artículo 42 de la ley local impugnada, a que hace referencia el Municipio actor, dispone lo siguiente:

"Artículo 42. Los Municipios podrán constituir asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, lo que podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado.

"Los fondos e instrumentos a que alude el párrafo anterior podrán dirigirse a:

"I. Apoyar, mediante garantías o avales, el desarrollo de acciones, obras o servicios públicos municipales;

"II. Apoyar o complementar a los Municipios o a los organismos o asociaciones intermunicipales, mediante el financiamiento correspondiente, el desarrollo de acciones, obras o servicios públicos de interés metropolitano, así como de los proyectos, información, investigación, consultoría, capacitación, divulgación y asistencia técnica necesarios; y,

"III. Apoyar y desarrollar programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para las distintas necesidades del desarrollo urbano, proveyendo capital de riesgo a los mismos o mediante la gestión, promoción e intermediación financiera que resulte necesaria.

"Asimismo, mediante el diseño y operación de instrumentos financieros, se podrá promover una red de fondos de inversión metropolitana, que integre alianzas estratégicas con organismos empresariales, gobiernos, instituciones financieras, inversionistas privados nacionales y extranjeros, y que permita multiplicar los recursos de inversión para el desarrollo metropolitano.

"Los convenios de asociación intermunicipal establecerán las reglas particulares para la integración y operación de dichos fondos, así como para la gestión común de las acciones, obras y servicios de interés metropolitano.

"Con independencia de que se suscriban o no convenios de asociación intermunicipal entre los Municipios que conforman una zona metropolitana, el



Ejecutivo del Estado podrá incluir en el Presupuesto de Egresos correspondiente a cada ejercicio fiscal, una partida para financiar proyectos de alcance metropolitano, previstos en los planes o programas cuyo destino será decidido por la Comisión de Desarrollo Metropolitano corresponderá al del Congreso del Estado aprobarla o modificarla e incluirlo en la Ley de Egresos respectiva.

"Los recursos de la partida señalada en el párrafo segundo y el párrafo anterior, se destinarán a proyectos de alcance metropolitano, que pueden incluir estudios, planes evaluaciones, programas, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso o para complementar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución.

"Los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento, a que se refiere el párrafo anterior, deberán ser viables y sustentables."

Del artículo que precede se desprende que, a través de celebración de convenios de asociación los Municipios podrán constituir asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, **lo que podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado**; además de que, con independencia de que los Municipios celebren ese tipo de convenio, **el Ejecutivo Local podrá incluir en el presupuesto de egresos correspondiente a cada ejercicio fiscal, una partida para financiar proyectos de alcance metropolitano, previstos en los planes o programas cuyo destino será decidido por la Comisión de Desarrollo Metropolitano**, siendo que corresponderá al del Congreso del Estado aprobarla o modificarla e incluirlo en la ley de egresos respectiva.

Ahora bien, el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, dispone lo siguiente:

"Artículo 27. ...

" ...



(Reformado, D.O.F. 6 de enero de 1992)

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

Es **infundado** lo alegado por el Municipio actor, pues contrario a lo que afirma, no existe obligación constitucional del Gobierno Local para establecer una partida que financie proyectos de alcance metropolitano pues, atendiendo al marco general que se analiza, para llevar a cabo ese tipo de proyecto, se requiere el acuerdo de los tres órdenes de gobierno, en el cual, precisamente, determinen el reconocimiento e integración de una zona metropolitana y la forma de llevar su gestión; y por otro, la disponibilidad presupuestal para llevarla a cabo.

En efecto, el artículo 101, fracción II, de la ley general de la materia<sup>64</sup> dispone que la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones

<sup>64</sup> **Artículo 101.** La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, sujetos a disponibilidad presupuestaria, fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para:

"I. La aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, de conurbación o zona metropolitana;

"II. El establecimiento de mecanismos e instrumentos para el desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, de conurbación o zona metropolitana; ..."



territoriales, **sujetos a disponibilidad presupuestaria**, fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para el establecimiento de mecanismos e instrumentos para el desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, así como **de conurbación o zona metropolitana**.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 33 de la ley general de la materia,<sup>65</sup> **las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, se regulan por la legislación local** y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, los cuales planearán de manera coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos. Por su parte, el artículo 36, fracción V, del mismo ordenamiento<sup>66</sup> determina que para **la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones, se deberán prever los mecanismos o fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas, entre otros, el fondo metropolitano**.

De esta forma, la posibilidad de constitución de zonas metropolitanas o conurbadas se hace depender, por un lado, de la **disponibilidad presupuestaria de cada orden de gobierno** y, por otro, del **convenio de coordinación que al efecto se celebre**, en el que se acuerde la forma y términos en que se integrará un fondo metropolitano para su gestión, siendo que en los planes y programas municipales emitidos al efecto, se deberán establecer los objetivos y estrategias para los diferentes temas o materias, priorizando aquellos que sean de interés

<sup>65</sup> **"Artículo 33.** Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley. Los gobiernos federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."

<sup>66</sup> **"Artículo 36.** Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes: ...

"V. Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano."



metropolitano, acorde con las previsiones en el artículo 37 de la ley general de la materia.<sup>67</sup>

Lo anterior es así, máxime que el artículo 42 impugnado reconoce que los **Municipios de la entidad federativa pueden constituir fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano**, incluso, garantías o avales, así como programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para las distintas necesidades del desarrollo urbano, proveyendo capital de riesgo a los mismos o mediante la gestión, promoción e intermediación financiera que resulte necesaria, de donde resulta una potestad municipal para la constitución y gestión de zonas metropolitanas.

<sup>67</sup> **Artículo 37.** Los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, deberán tener:

- "I. Congruencia con la estrategia nacional de ordenamiento territorial;
  - "II. Un diagnóstico integral que incluya una visión prospectiva de corto, mediano y largo plazo;
  - "III. Estrategias y proyectos para el desarrollo integral de la zona metropolitana o conurbación, que articulen los distintos ordenamientos, planes o programas de desarrollo social, económico, urbano, turístico, ambiental y de cambio climático que impactan en su territorio;
  - "IV. La delimitación de los centros de población con espacios geográficos de reserva para una expansión ordenada a largo plazo, que considere estimaciones técnicas del crecimiento;
  - "V. Las prioridades para la ocupación de suelo urbano vacante, la urbanización ordenada de la expansión periférica y la localización adecuada con relación al área urbana consolidada de suelo apto para la urbanización progresiva;
  - "VI. Las políticas e instrumentos para la reestructuración, localización, mejoramiento de la infraestructura y los equipamientos del ámbito metropolitano;
  - "VII. Las acciones y las previsiones de inversión para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona conurbada;
  - "VIII. Las acciones de movilidad, incluyendo los medios de transporte público masivo, los sistemas no motorizados y aquellos de bajo impacto ambiental;
  - "IX. Las previsiones y acciones para mejorar las condiciones ambientales y el manejo integral de agua;
  - "X. Las previsiones y acciones prioritarias para conservar, proteger, acrecentar y mejorar el espacio público;
  - "XI. Las estrategias para la conservación y el mejoramiento de la imagen urbana y del patrimonio natural y cultural;
  - "XII. Las estrategias de seguridad, prevención del riesgo y resiliencia; y,
  - "XIII. Metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del programa de la zona metropolitana o conurbación.
- "Adicionalmente, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales, podrán formular y aprobar programas parciales que establecerán el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas o materias, priorizando los temas de interés metropolitano establecidos en esta ley."



Elo, en consonancia con lo dispuesto por el diverso numeral 60, fracción VII, de la ley local impugnada, en el que se dispone que los planes y programas incluidos en el sistema estatal de planeación deberán estructurarse y contener, entre otras cosas, **los mecanismos de instrumentación financiera a utilizarse para sufragar las obras, acciones e inversiones propuestas en el plan o programa, conforme a las disposiciones fiscales y presupuestales aplicables.**

Asimismo, el artículo 96, cuarto párrafo, de la ley citada, dispone que **los mecanismos financieros y fiscales atenderán a las prioridades que establezcan los planes de desarrollo urbano,** y podrán dirigirse, entre otros, para apoyar y desarrollar programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para lograr zonas metropolitanas o conurbaciones más organizadas y compactas, y para atender las distintas necesidades del desarrollo urbano.

Por su parte, el diverso 97 del mismo ordenamiento, determina que todas las acciones, inversiones y obras relativas al aprovechamiento del territorio que realicen el Estado y los Municipios deberán sujetarse a lo dispuesto en los planes o programas de desarrollo urbano respectivos, siendo que **sin este requisito la autoridad competente no podrá otorgar la autorización presupuestal o de financiamiento o las autorizaciones administrativas para efectuarlas.** Para tal efecto, la solicitud presupuestal correspondiente deberá incluir una exposición de la relación entre las acciones, inversiones y obras de que se trate con fundamento en los objetivos y metas de los planes de desarrollo urbano.

En esos términos, se observa que el **legislador local estableció reglas para el financiamiento y gestión de zonas metropolitanas o conurbadas de la entidad federativa, ajustándose a los parámetros establecidos en la ley general de la materia,** reconociendo que el ente municipal cuenta con la competencia para su constitución y financiamiento, siempre que exista disponibilidad presupuestal y el acuerdo de coordinación celebrado con los diferentes órdenes de gobierno, lo cual puede tener sustento, incluso, con una partida presupuestal incorporada en el Presupuesto de Egresos del Estado, dirigida, precisamente, a financiar proyectos de alcance metropolitano.

Con las consideraciones anteriores no se pretende desconocer la importancia de garantizar el financiamiento de zonas metropolitanas o conurbadas. El ar-



título 27 de la Constitución Federal, en su párrafo tercero, prevé la obligación de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos "a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población"; y en sintonía con este mandato de optimización, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de asentamientos humanos que establecería la competencia entre los distintos órdenes, "con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución". Cumpliendo este mandato, la ley general de la materia estableció la concurrencia entre los distintos órdenes para la constitución, financiamiento y gestión de zonas metropolitanas, sin embargo, ello se encuentra sujeto a los diversos objetivos, estrategias y proyectos para su desarrollo integral, atendiendo, sobre todo, a la disponibilidad presupuestal de cada orden de gobierno.

Por lo tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada.

**DÉCIMO SÉPTIMO.—Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria.** En este considerando se analizan los conceptos de invalidez décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno que formula el Municipio actor, los cuales se relacionan con diversas previsiones contenidas en la ley local impugnada relativas a la cesión de áreas municipales y al área libre complementaria, conforme a lo siguiente:

- En su décimo sexto concepto de invalidez alega que las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada);

- En su décimo séptimo concepto de invalidez aduce que la previsión relativa al "área libre complementaria" viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada);



- En su décimo octavo concepto de invalidez sostiene que la previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada); y,

- En su décimo noveno concepto de invalidez considera que la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas y jardines, viola los principios de certeza y seguridad jurídicas, en relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada).

Los artículos impugnados por el Municipio actor, establecen lo que se transcribe a continuación, resaltando las porciones normativas a que alude el demandante de manera específica:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

" ...

"X. Parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado: se deberá ceder el 17 % –diecisiete– por ciento de la superficie total del predio, menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación, únicamente cuando se trate de parcelaciones de predios de 5,000 –cinco mil– metros cuadrados o más de superficie; tratándose de predios menores a 5,000 –cinco mil– metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones públicas del Municipio se podrá hacer la cesión o el pago correspondiente en cuyo caso se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de 3 –tres– meses; y se diferirá esta obligación conforme al artículo 234 de esta ley;

" ...



"Las construcciones y edificaciones de tipo mixto que se desarrollen en terrenos no comprendidos en fraccionamiento autorizado, cederán en forma proporcional el 17 % –diecisiete– por ciento del área libre de afectaciones, o 22 –veintidós– metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"En los conjuntos urbanos de cualquier tipo, así como las construcciones y edificaciones no comprendidas en fraccionamiento autorizado, las áreas de cesión municipal resultantes se cederán sobre el terreno natural de acceso libre para el público.

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas.

"El manejo de las aguas pluviales, indistintamente sobre el terreno natural o sobre losas, deberá captarse y conducirse a la red pública o al subsuelo mediante pozos de absorción.

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines y lagunas, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines.

"Las áreas de cesión para destinos, serán transmitidas al Municipio al momento de inscribir en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León el régimen de condominio correspondiente.

"La cesión a la que se refiere el presente artículo sólo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada.

"En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión.

"En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria



a razón del 8 % –ocho– por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El Área Libre Complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El Área Libre Complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV; será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas."

"Artículo 230. La subdivisión es la partición de un predio ubicado dentro del área urbana y que no requiere del trazo de una o más vías públicas y deberá observar las siguientes normas básicas: ...

"III. Los predios sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, deberán ceder al Municipio el área municipal correspondiente conforme a lo dispuesto por el artículo 212 de esta ley; en concordancia con el artículo 234 de esta ley; ..."

"Artículo 234. En el caso de parcelación o subdivisiones fuera de fraccionamiento autorizado, se deberá diferir la obligación de ceder áreas en favor del Municipio hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio a que se refieren dichos preceptos."

"Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas, lagunas y jardines."

**A. Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada). Análisis del décimo sexto concepto de invalidez.**



En su **décimo sexto concepto de invalidez** el Municipio actor menciona que el artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada establecen que la cesión de áreas municipales deberá realizarse por una sola ocasión y no podrá exigirse cesión adicional a la realizada con la acción de crecimiento previamente autorizada, y que en la densificación en fraccionamientos autorizados que incluya el cambio de uso de suelo diferentes al habitacional, no será exigible área de cesión municipal, lo que vulnera los principios consagrados en los artículos 115, fracción IV, inciso a) y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal pues, a su parecer, desconocen la prerrogativa constitucional consistente en que la hacienda pública municipal se formará de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor y que, en todo caso, percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; y que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; puesto que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, los Estados o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Sostiene que de conformidad con los artículos 10, fracciones XII y XXI, 57 y 76 de la ley general de la materia, es responsabilidad de la Legislatura Local establecer en favor de las haciendas municipales, sin exención alguna (salvo las autorizadas constitucionalmente), las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su división, fraccionamiento y consolidación, y para el financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano; además de prever las especificaciones que garanticen que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a las vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población; así como establecer disposiciones tendentes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplica-



bles, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

Con lo anterior pretende evidenciar que los preceptos impugnados contravienen la ley general, cuando prevén que: **1)** los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; **2)** las acciones que impliquen la densificación de centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras; **3)** las leyes locales deben establecer disposiciones tendentes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación; **4)** el principio de protección y progresividad del espacio público implica, entre otras cosas, fomentar la creación de espacios públicos, los cuales podrán ampliarse o mejorarse, nunca verse disminuidos; **5)** que los planes o programas municipales de desarrollo, de conurbaciones y de zonas metropolitanas, definirán la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo establecido por las Normas Oficiales Mexicanas aplicables, y que se deben privilegiar la dotación y preservación del espacio público para, entre otras cosas, el deporte, los parques y las plazas, de manera que cada colonia, barrio y localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las normas mencionadas; **6)** los planes o programas municipales de desarrollo urbano deben incluir los aspectos relacionados con la creación del espacio público y las alternativas para su expansión; y, **7)** los Municipios deben vigilar y promover que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

Este Tribunal Pleno considera, por un parte, **infundados** los alegatos del Municipio actor en lo que se refiere al párrafo octavo del artículo 210 impugnado; y por otra, **fundados**, respecto a las impugnaciones que hace en torno al párrafo noveno del citado numeral.

En primer término, el octavo párrafo del referido artículo 210 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, establece lo siguiente:



"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"La cesión a la que se refiere el presente artículo sólo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada."

En torno al precepto que antecede, resultan **infundados** los argumentos que formula el Municipio actor, toda vez que de la revisión del marco constitucional y general establecido por el Congreso de la Unión, el legislador local, en este aspecto, estableció las previsiones necesarias para cumplir acciones de densificación tendientes a garantizar dotación suficiente de espacios públicos, así como para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, sin que se advierta una afectación o restricción a las facultades que corresponden al orden de Gobierno Municipal.

En efecto, los artículos 57 y 76 de la ley general de la materia, disponen lo siguiente:

"Artículo 57. La legislación local en la materia, deberá contener las especificaciones a fin de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población, en favor de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales en localización, superficie y proporción adecuadas, así como para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos, el diseño y construcción de una red de vialidades primarias, como partes de una redícula, que faciliten la conectividad, la movilidad y el desarrollo de infraestructura.

"Asimismo se deberá establecer la obligación de las autoridades municipales de asegurarse previamente a la expedición de las autorizaciones para el



uso, edificación o aprovechamiento urbano, del cumplimiento de las leyes estatales y federales, así como, de las normas para el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público, en particular, las afectaciones y destinos para construcción de infraestructura vial, equipamientos y otros servicios de carácter urbano y metropolitano de carácter público.

"Para acciones urbanísticas que impliquen la expansión del área urbana, para el fraccionamiento de terrenos o para la subdivisión o parcelación de la tierra, las autoridades locales deberán asegurarse de que existe congruencia con las normas de zonificación y planeación urbana vigentes, la viabilidad y factibilidad para brindar los servicios públicos y extender o ampliar las redes de agua, drenaje, energía, alumbrado público y el manejo de desechos sólidos de manera segura y sustentable, sin afectar los asentamientos colindantes, sin ocupar áreas de riesgo o no urbanizables y garantizando la suficiencia financiera para brindar los servicios públicos que se generen."

"Artículo 76. Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

"Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano."

De los artículos anteriores se desprende que las Legislaturas Locales tienen el deber de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población, en favor, entre otros, de los Municipios, en localización, superficie y proporción adecua-



das, así como para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos; aunado a ello, deben garantizar dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, **por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.**

Por su parte, del artículo 210 impugnado, se advierte que las áreas de cesión municipal son aquellas superficies de suelo que deben cederse gratuitamente al Municipio para destinos y equipamiento urbano público, por quienes lleven a cabo las acciones de crecimiento urbano señaladas en dicho precepto, sin condición, reserva o limitación alguna.

Asimismo, se determina que las áreas de cesión municipal serán clasificadas conforme al artículo 143 de la ley local impugnada,<sup>68</sup> como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas, estableciéndose como restricción que, por lo menos, **el 30 % (treinta por ciento) deberán ser jardines.**

En esos términos, si bien es cierto que el legislador local estableció restricciones para efectuar una segunda cesión de área municipal, también lo es que dicha cesión tiene lugar con motivo de densificaciones urbanas previamente autorizadas; de donde se desprende una relación entre el trámite de la cesión de área municipal y el crecimiento urbano respectivo.

<sup>68</sup> "Artículo 143. Los destinos de equipamiento urbano, se clasifican en **espacios abiertos y/o áreas verdes, equipamiento e infraestructura.**

Los **espacios abiertos y/o áreas verdes se clasifican** a su vez en:

"I. Parques y/o espacios abiertos:

- "a) Parques nacionales;
- "b) Parques estatales y regionales;
- "c) Parques metropolitanos;
- "d) Parques comunitarios;
- "e) Parques vecinales o de barrio;
- "f) Corredores sustentables;
- "g) Plazas, explanadas;
- "h) Especiales; y,
- "i) Otros

"III (sic). **Jardines, parques públicos y otras áreas preservación ecológica;**

"IV. **Presas, estanques, lagos y lagunas;** y,

"IV (SIC). **Ríos, arroyos, veneros, escurrimientos.**"



Ello es así, pues la cesión de área municipal responde a un crecimiento poblacional en un área determinada, acorde con estudios técnicos específicos, de los cuales se desprenda su factibilidad y sustentabilidad para garantizar dotación suficiente de espacios públicos por habitante, así como la debida prestación de los servicios públicos.

En ese orden, se observa que la norma impugnada, cumple con el mandato previsto en la ley general de la materia, consistente en **garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población**, siendo que, para llevar a cabo donaciones o cesiones adicionales, la norma impugnada prevé que ello dependerá, en todo caso, de **una acción de crecimiento urbano previamente autorizada**.

Ahora, el artículo 210, en su párrafo noveno, dispone lo siguiente:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

**"En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión."**

En relación con dicho precepto, este Tribunal Pleno considera **fundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que dicha previsión al establecer que en las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión, ello conforme a lo expuesto, **frustra el objetivo relativo a la creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público** en términos de la ley general de la materia; y en segundo lugar, **se desatiende el mandato consistente en que las leyes locales deben garantizar que se efectúen las cesiones correspondientes de espacios públicos en proporción adecuada**,



pues se impide al Municipio obtener las superficies necesarias para crear y adecuar espacios públicos ante una acción de densificación y un cambio de uso de suelo distinto al habitacional, todo lo cual incide negativamente en el ámbito de competencia que le confiere el artículo 115, fracción V, de la Constitución General.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del párrafo octavo del artículo 210 de la ley local impugnada; y declarar la **invalidéz** del párrafo noveno de ese mismo precepto.

**B. La previsión relativa al "área libre complementaria", viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada).** Análisis del décimo séptimo concepto de invalidez.

Ahora bien, en su **décimo séptimo concepto de invalidez**, el Municipio actor alega que el artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada, establece que, en densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones, se dejará área libre complementaria a razón del 8 % sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos; regla que considera no satisface los principios que orientan la política pública adoptada en la ley general de la materia para la creación y ampliación del espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, en los casos de zonas sujetas a políticas de densificación; por lo que, a su parecer, ello resulta violatorio de los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal.

El precepto impugnado, artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada, establece lo que se transcribe a continuación:

"Artículo 210. ...

"En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre com-



plementaria a razón del 8 % –ocho– por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El Área Libre Complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El Área Libre Complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV; será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas."

Dicho lo anterior, el Municipio actor sostiene que la previsión que impugna conlleva que el Municipio no se encuentre en condiciones de prestar adecuadamente los servicios públicos que le corresponden por lo siguiente:

**1. El "área libre complementaria" no es una figura jurídica que signifique la cesión de terreno en propiedad a los Municipios,** ya que el dominio sobre el mismo se mantiene en el desarrollador, de tal manera que no es auténticamente un espacio público del que pueda disponer el ente municipal para destinarlo a fines públicos, no obstante que **la ley general prevé que los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos;**

**2. Las acciones que impliquen la densificación de los centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras,** lo que no puede ocurrir si el derecho de propiedad sobre el "área libre complementaria" sigue bajo la titularidad del desarrollador;

**3. La ley estatal debe establecer las disposiciones que garanticen la dotación suficiente de espacios públicos por habitante, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes,** lo que no se satisface con el "área libre complementaria";

**4. La ley estatal,** de acuerdo con el principio de protección y progresividad del espacio público, **debe fomentar la creación y ampliación de los espacios públicos, evitando que puedan verse disminuidos;** disminución que ocurre cuando se permite la densificación (incremento de la población o de la vivienda) sin el incremento proporcional del espacio público correspondiente;



**5. No se garantiza la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo que establezcan las normas internacionales u oficiales aplicables,** de manera que cada colonia, barrio o localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las mencionadas normas;

**6. No se permite que los planes o programas municipales de desarrollo urbano puedan incluir los aspectos relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales;**

**7. Se dificulta e impide promover eficazmente que el espacio público tenga una cobertura suficiente,** no obstante que su creación constituye una causa de utilidad pública y un aspecto que debe fomentarse para cumplir con los principios de política pública que se enumeran en el artículo 4 de la ley general de la materia.

Son **infundados** los argumentos del Municipio actor en este aspecto, toda vez que el "**área libre complementaria**" establecida por el legislador local, únicamente se prevé con motivo de **densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones**, lo cual implica el desarrollo de obras e infraestructura dentro de un polígono en el que se autorizó un determinado crecimiento urbano, **sin que ello abarque nuevas áreas ubicadas fuera de ese polígono de densificación.**

Bajo esa lógica, precisamente el legislador local estableció que el "área libre complementaria" no cuenta para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV, indicando que será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas, pudiendo ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público, **todo ello dentro del área urbana objeto de densificación previamente autorizado.**

En ese sentido, consideró conveniente, atendiendo a las factibilidades de las obras desarrolladas en un fraccionamiento, que el área libre complementaria fuera a razón del 8 % (ocho por ciento) sobre el área del predio libre de afectación, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos.



Así, no se advierte afectación alguna a la competencia del Municipio actor, cuando alega que la ley general prevé que los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; pues, como se explicó, el "área libre complementaria" prevista en la ley local impugnada, no entra dentro de las cesiones de áreas municipales nuevas o adicionales, sino que en "***densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones***", de manera que ello no restringe en forma alguna sus atribuciones para desarrollar sus planes o programas municipales de desarrollo urbano relacionados con la creación de espacio público, las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales; ni mucho menos se le impide promover eficazmente que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

Por tanto, atendiendo a lo infundado de los argumentos contenidos en el décimo séptimo concepto de invalidez que formula el Municipio actor, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada.

**C. La previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada).** Análisis del décimo octavo concepto de invalidez.

Continuando con el análisis de las alegaciones del demandante en este considerando, en su **décimo octavo concepto de invalidez**, explica que los artículos 210, párrafos cuarto y sexto<sup>69</sup> y 250, fracción I,<sup>70</sup> de la ley local impugnada,

<sup>69</sup> "Artículo 210. ...

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas.

"El manejo de las aguas pluviales, indistintamente sobre el terreno natural o sobre losas, deberá captarse y conducirse a la red pública o al subsuelo mediante pozos de absorción.

Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines y lagunas, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines."

<sup>70</sup> "Artículo 250. **El espacio público producto de cesión municipal** conforme al artículo 210 de esta ley, **será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.**

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. **Parques, plazas, lagunas y jardines; ...**"



establecen que las áreas de cesión municipal podrán diseñarse como plazas, jardines "y lagunas", con la única restricción de que por lo menos el 30 % deberán ser jardines; lo cual en determinado caso permitiría que 70 % de área de cesión municipal pudiera darse bajo el diseño de una "laguna"; lo cual, a su parecer, viola los artículos 115, fracciones III, inciso g) y IV, inciso a) y párrafo segundo, V, último párrafo y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 4, fracción VII y 76, párrafo segundo, de la ley general de la materia, que establecen como requisitos del espacio público (área de cesión municipal) su "habitabilidad" y que no sean residuales ni estén ubicados en zonas inundables o de riesgos. Así, afirma que no se satisfacen los principios que orientan la política pública adoptada en la referida ley general para la creación de espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, que son servicios públicos que corresponde prestar al Municipio por disposición constitucional.

Es **fundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que las previsiones relativas a que las áreas de cesión municipal podrán ser destinadas a "lagunas", escapan del marco previsto en la ley general de la materia.

En efecto, los artículos 74, párrafo tercero, fracción IV; 75, fracciones V y VI; y 76 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, establecen lo siguiente:

"Artículo 74. ...

"Los planes o programas municipales de desarrollo urbano incluirán los aspectos relacionados con el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público, contemplando la participación social efectiva a través de la consulta, la opinión y la deliberación con las personas y sus organizaciones e instituciones, para determinar las prioridades y los proyectos sobre espacio público y para dar seguimiento a la ejecución de obras, la evaluación de los programas y la operación y funcionamiento de dichos espacios y entre otras acciones, las siguientes: ...

"IV. Definir la mejor localización y dimensiones de los equipamientos colectivos de interés público o social en cada barrio con relación a la función que



tendrán y a la ubicación de los beneficiarios, como centros docentes y de salud, espacios públicos para la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, plazas, jardines o zonas de esparcimiento, respetando las normas y lineamientos vigentes; ..."

"Artículo 75. El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente: ...

"V. Se procurará mantener el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de la infraestructura, tomando como base de cálculo las normas nacionales en la materia;

"VI. Los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso; ..."

"Artículo 76. Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

"Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano."

De los preceptos que anteceden se desprende que con el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público:

a) Los Municipios cuentan con la facultad de definir, en sus planes o programas municipales de desarrollo urbano, la mejor localización y dimensiones de



los equipamientos colectivos de interés público o social, como son las **zonas verdes destinadas a parques, plazas, jardines o zonas de esparcimiento**;

b) Se debe procurar mantener el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de la infraestructura; siendo que **los espacios públicos originalmente destinados a zonas verdes destinadas a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinadas a otro uso**; y,

c) Las leyes locales deben establecer disposiciones a través de las cuales **los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, las que no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano**.

En esos términos, resulta claro que la previsión relativa a que las áreas de cesión municipal puedan ser destinadas como "lagunas", rompe el esquema previsto por la ley general de la materia, pues ello **implica que una parte de la cesión o donación a favor del Municipio se destine a un área residual, una zona inundable o con condiciones topográficas complicadas con relación al promedio del fraccionamiento o conjunto urbano**.

Asimismo, al considerar el legislador local que las áreas verdes que contemple un área de cesión municipal puedan ser destinadas a "lagunas", **se vulnera el principio de protección y progresividad del espacio, previsto en la fracción VII del artículo 4 de la ley general de la materia**,<sup>71</sup> el cual se traduce en la **obligación de los tres ordenes de gobierno de crear condiciones de habitabili-**

<sup>71</sup> "Artículo 4. La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública: ... "VII. Protección y progresividad del espacio público. Crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciada por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos que podrán ampliarse, o mejorarse pero nunca destruirse o verse disminuidos. En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes."



**dad de los espacios públicos**, para una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciadas por personas y grupos. Lo anterior, en relación con la competencia constitucional reconocida al ente municipal para la prestación y cumplimiento de las funciones y servicios públicos que tiene a su cargo, de conformidad con el artículo 115, fracciones III y IV, de la Constitución Federal.

Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidéz** de las porciones normativas "**y lagunas**", contenidas en los párrafos cuarto y sexto del artículo 210, así como la diversa "**lagunas**", contenida en la fracción I del artículo 250, ambos de la ley local impugnada; de manera que tales preceptos, en esas partes, deberán leerse como sigue:

"Artículo 210. ...

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines.

"...

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines."

"Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas y jardines."

**D. La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas y jardines, viola los principios de certeza y seguridad jurídicas, en relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada). Análisis del décimo noveno concepto de invalidez.**



Finalmente, en su **décimo noveno concepto de invalidez**, el Municipio demandante manifiesta que los artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada, establecen la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines, a cargo de quien solicite la autorización de subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado; sin embargo, considera que la ambigüedad de tales preceptos impiden afirmar de forma categórica e indubitable que la subdivisión de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado genera realmente la obligación de ceder las áreas que corresponden al Municipio; esto es, no se genera certeza para determinar con precisión si esa obligación se actualiza a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado. Aunado a ello, indica que esa obligación se limita a ceder área municipal a aquellos predios con uso de suelo habitacional, excluyendo el resto de predios con usos de suelo comercial, de servicios o industrial, lo cual no ocurriría con la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, y que con ello se vulneran los artículos 115, fracciones III, inciso g) y IV, inciso a) y párrafo segundo y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 57 y 76 de la ley general de la materia.

Los artículos impugnados por el Municipio actor en estos aspectos, se transcriben como sigue:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"X. Parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado: se deberá ceder el 17% –diecisiete– por ciento de la superficie total del predio, menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación, únicamente cuando se trate de parcelaciones de predios de 5,000 –cinco mil– metros cuadrados o más de superficie; tratándose de predios menores a 5,000 –cinco mil– metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones públicas del Municipio se podrá hacer la cesión o el pago corres-



pondiente en cuyo caso se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de 3 –tres– meses; y se diferirá esta obligación conforme al artículo 234 de esta ley; ..."

"Artículo 230. La subdivisión es la partición de un predio ubicado dentro del área urbana y que no requiere del trazo de una o más vías públicas y deberá observar las siguientes normas básicas: ...

"III. Los predios sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, deberán ceder al Municipio el área municipal correspondiente conforme a lo dispuesto por el artículo 212<sup>72</sup> de esta ley; en concordancia con el artículo 234 de esta ley; ..."

"Artículo 234. En el caso de parcelación o subdivisiones fuera de fraccionamiento autorizado, se deberá diferir la obligación de ceder áreas en favor del Municipio hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio a que se refieren dichos preceptos."

---

<sup>72</sup> "Artículo 212. En construcciones para nuevas edificaciones en terrenos no comprendidos en fraccionamiento autorizado, se deberá ceder una superficie a favor del Municipio conforme a lo siguiente:

"I. Los predios habitacionales unifamiliares, cederán el 17 % –diecisiete– por ciento del área libre de afectaciones, o 22 –veintidós– metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"En el caso de habitación unifamiliar o que la cesión del área no sea mayor de 300 –trescientos– metros cuadrados, podrá hacerse la cesión o el pago correspondiente;

"II. Los predios habitacionales multifamiliares, cederán el 17 % –diecisiete– por ciento del área libre de afectaciones, o 22 –veintidós– metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor;

"III. Los predios no habitacionales cederán o pagarán el 7 % –siete– por ciento del área libre de afectaciones;

"IV. Los predios mixtos cederán en forma proporcional conforme al artículo 210 de esta ley; y,

"V. Las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se estará a lo previsto en el artículo 210 de esta ley.

"Cuando se opte por el pago, se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá vigencia de tres meses.

"Tratándose de cesión, esta deberá ser destinada para la formación de áreas verdes, equipamiento urbano público y reservas territoriales; en el caso de pago en efectivo, este deberá ser destinado a la adquisición de áreas verdes.

"La violación a lo dispuesto en este precepto será sancionada de conformidad con lo establecido en el artículo 50, fracción XXII, y demás aplicables de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León."



Son **infundados** los argumentos que formula el Municipio actor, **toda vez que no se advierte que los preceptos que impugna afecten o restrinjan en forma alguna su competencia constitucional**, aunado a que de su sola lectura conjunta, sistemática y teleológica de los numerales que refiere, se desprende que la obligación de ceder áreas municipales en parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado, corresponde, precisamente como menciona el demandante, **a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado**.

Si bien es cierto que el artículo 230, en su fracción III, determina que "**los predios**" sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, "**deberán ceder**" al Municipio el área municipal correspondiente conforme lo disponen los artículos 212 y 234 de la ley local impugnada, lo cierto es que ello no lleva generar inseguridad jurídica alguna a sus destinatarios, puesto que resulta claro que la obligación de ceder el área municipal respectiva, corre a cargo del **titular del predio sujeto a parcelación que se ubique fuera de fraccionamientos autorizados**, quien en su caso deberá solicitar la autorización para la subdivisión o parcelación respectivas.

Por otra parte, el artículo 210, fracción X, de la ley local impugnada, establece dos supuestos claramente diferenciados:

a) En predios de cinco mil metros cuadrados o más, se deberá ceder el 17 % (diecisiete por ciento), menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación;

b) En predios menores a cinco mil metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones del Municipio, se podrá hacer cesión o el pago correspondiente, tomando en cuenta el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de tres meses; y difiriéndose esa obligación conforme al artículo 234, esto es, hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio.

De manera que no existe la falta de certeza o seguridad jurídica que alega el demandante en torno a las disposiciones normativas que impugna; siendo que



este Tribunal Pleno no advierte afectación alguna a su competencia constitucional con tales previsiones.

Ahora bien, en cuanto a que tales preceptos únicamente se refieren a la cesión de áreas municipales respecto de predios con uso de suelo habitacional, excluyendo los de uso comercial, de servicios e industrial, resulta igualmente **infundado** que ello afecte su competencia reconocida en el artículo 115 de la Constitución Federal, máxime que lo que impugna se encuentra comprendido en el artículo 212, en sus fracciones IV y V, de la propia ley local impugnada, los cuales disponen, por una parte, que: "Los predios mixtos cederán en forma proporcional conforme al artículo 210 de esta ley; ..." y "Las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se estará a lo previsto en el artículo 210 de esta ley."

De esta manera, la cesión de áreas municipales que alega el Municipio no se restringe a los predios habitacionales, sino también a aquellos que tengan usos de suelo mixtos y, en todo caso, respecto a las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se deberá estar a las reglas de cesión que dispone el referido artículo 210, cuyas fracciones III y IV contemplan lo relativo a fraccionamientos comerciales y de servicios, así como de parques industriales, respectivamente, en los términos siguientes:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"III. Fraccionamientos comerciales y de servicios: el 7% –siete– por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de jardines, parques, plazas y similares;

"IV. Fraccionamientos o parques industriales: el 7% –siete– por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de áreas verdes y deportivas dentro del propio fraccionamiento; ...

"En los conjuntos urbanos de cualquier tipo, así como las construcciones y edificaciones no comprendidas en fraccionamiento autorizados las áreas de



cesión municipal resultantes se cederán sobre el terreno natural de acceso libre para el público."

Por tanto, atendiendo a lo infundado de los argumentos contenidos en el décimo noveno concepto de invalidez que formula el actor, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada.

**DÉCIMO OCTAVO.—Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización violan su autonomía hacendaria.**

En su vigésimo primer concepto de invalidez, el Municipio actor aduce que los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX y 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada, regulan de forma exhaustiva la regulación del momento y condiciones bajo las cuales, por un lado, los promotores pueden comenzar a recibir los beneficios económicos del proceso de urbanización aún inconcluso y, por otro, que los Municipios deben asumir el costo financiero de los servicios de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento (a diferencia del resto de los servicios públicos municipales), aun cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.

Al respecto, menciona que el artículo 205, fracción VI, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local,<sup>73</sup> establecía que el titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata estaría obligado a cubrir los gastos de los servicios de agua potable, drenaje, sanitario, alumbrado público, recolección de basura y mantenimiento de la arborización hasta la fecha de la recep-

<sup>73</sup> "Artículo 205. El titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, además de lo dispuesto en los artículos anteriores, estará afecto a las obligaciones siguientes: ... "IV. Cumplir con la obligación de terminar la construcción de las obras de urbanización, otorgando al Municipio la garantía hipotecaria o fianza suficiente la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, misma que será liberada al cumplirse las obligaciones respectivas; ..."



ción por el Municipio de las obras y servicios terminados del fraccionamiento; sin excluir, como ahora lo hacen las normas impugnadas, el alumbrado público y la recolección de basura.

En ese sentido, considera que el Congreso Local se arroga la facultad del Municipio de regular la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta y administrar los servicios públicos de su competencia.

Las normas a que alude el Municipio actor, artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX y 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada, establecen lo siguiente:

"Artículo 208. Quienes lleven a cabo alguno de los fraccionamientos señalados en las fracciones I al V del artículo 206<sup>74</sup> de esta ley, estarán obligados a realizar las siguientes obras de urbanización: ...

"V. El alumbrado público, el cual deberá contar con un sistema ahorrador de energía y ser conforme a las especificaciones municipales;

"...

"XIV. Las obras de urbanización mencionadas anteriormente, deberán ejecutarse conforme al proyecto ejecutivo urbanístico y calendario de obra que se acuerde con la autoridad municipal, y no podrá excederse de cinco años a partir de la fecha de autorización, pudiéndose solicitar una prórroga para su cumplimiento; ..."

<sup>74</sup> **Artículo 206.** El fraccionamiento y la urbanización del suelo deberán cumplir con lo dispuesto en los planes o programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial aplicables, además de lo que determinen las disposiciones de carácter general que expida la autoridad municipal correspondiente.

"Para los efectos de esta ley los fraccionamientos se clasifican en:

"I. Fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata;

"II. Fraccionamientos habitacionales de urbanización progresiva;

"III. Fraccionamientos comerciales y de servicios;

"IV. Fraccionamientos o parques industriales;

"V. Fraccionamientos funerarios o cementerios; ..."



"Artículo 214. El titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, además de lo dispuesto en los artículos anteriores, estará afecto a las obligaciones siguientes: ...

"VI. Cubrir los gastos de los servicios públicos municipales, en los siguientes términos:

"a) El alumbrado público y la recolección de basura, hasta por 6 –seis– meses después de la inscripción del proyecto de ventas, en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León.

"El titular del fraccionamiento autorizado deberá presentar al Municipio correspondiente, el proyecto de ventas debidamente inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León y la autoridad municipal competente, en el término máximo de 5 días hábiles posteriores, expedirá y entregará al titular, la carta dirigida a la compañía prestadora del servicio del alumbrado público y la carta dirigida a la compañía prestadora del servicio de recolección de basura, donde les informa de la fecha en que la factura correspondiente será elaborada con cargo al Municipio, la cual será a los 6 meses posteriores a la fecha de inscripción mencionada; y,

"b) Los servicios de agua potable, drenaje sanitario y electricidad de los equipamientos, mantenimiento de la arborización y vigilancia, hasta la municipalización del fraccionamiento."

"Artículo 258. El fraccionamiento y la urbanización del suelo se sujetarán a las siguientes etapas: ...

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar el suelo; constituye la factibilidad de uso de suelo;

"II. Fijación de lineamientos generales de diseño urbano;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo;

"IV. Plano de rasantes;



"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente;

"VII. Prórrogas para terminación de obras;

"VIII. Constancia de terminación de obras y liberación de garantías; y,

"IX. Municipalización."

"Artículo 287. Las resoluciones que emita la autoridad municipal competente en las diferentes etapas dentro del procedimiento para el desarrollo de un fraccionamiento, autorizarán a los desarrolladores a: ...

"IV. En el caso de la autorización del proyecto de ventas o enajenación: después de la inscripción del plano, y el acuerdo en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, establecer relaciones con terceros con el propósito de transmitir la propiedad de los diferentes lotes que componen el fraccionamiento; y,

"V. En el caso de la constancia de terminación de obras y el levantamiento del acta correspondiente: tendrán como consecuencia la liberación de las garantías otorgadas y de los compromisos contraídos a cargo del desarrollador; subsistiendo sólo las garantías necesarias contra vicios ocultos de pavimento, cordones, banquetas y drenaje pluvial por un periodo de 3 –tres– años."

Es **infundado** lo que hace valer el Municipio actor, pues el hecho de que el legislador local disponga que el costo financiero de los servicios municipales de alumbrado público y recolección de basura, en tratándose de fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata, pasará al Municipio seis meses después de la inscripción del proyecto de ventas en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, **no implica en forma alguna que se vulnere su competencia constitucional**, ni que el legislador local se arrogue la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta o la forma en que el Municipio debe administrar los servicios públicos de su competencia.



Ello es así, pues en los artículos 271 y 272 de la ley local impugnada se establece como potestad del Municipio la aprobación del proyecto de ventas respectivo, disposición que reconoce la posibilidad de que puede ser aprobado aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos. Dichos dispositivos establecen lo siguiente:

"Artículo 258. El fraccionamiento y la urbanización del suelo se sujetarán a las siguientes etapas:

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar el suelo; constituye la factibilidad de uso de suelo;

"II. Fijación de lineamientos generales de diseño urbano;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo;

"IV. Plano de rasantes;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente;

"VII. Prórrogas para terminación de obras;

"VIII. Constancia de terminación de obras y liberación de garantías; y,

"IX. Municipalización."

"Artículo 271. Aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos en un fraccionamiento, la autoridad municipal podrá autorizar el proyecto de ventas, para la celebración de operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad o posesión de lotes o superficies previstas para su venta, siempre y cuando se cuente con el proyecto ejecutivo urbanístico



autorizado e inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, y haya cumplido con:

"I. La transmisión de las áreas destinadas a vías, servicios y demás funciones públicas, según lo establece esta ley y la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León; y,

"II. El otorgamiento de la garantía hipotecaria o fianza suficiente a favor del Municipio la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, sobre el cumplimiento de las obligaciones faltantes por realizarse más un 20 %. La duración de esta garantía, será conforme al programa de obras por ejecutar.

"Se consideran fiscales los créditos a favor del Municipio derivados del incumplimiento de obligaciones referentes a la realización de obras o infraestructuras de urbanización e instalaciones de servicios públicos, en toda clase de fraccionamientos o conjuntos."

"Artículo 272. Una vez expedida la autorización del proyecto de ventas, para celebrar operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad, el fraccionador deberá inscribir los planos autorizados ante el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León. Con este acto se tendrán por transmitidas o cedidas las áreas correspondientes al Municipio, quedando pendiente la prestación de los servicios públicos que corresponden al Municipio, conforme el artículo 214 de esta ley."

"Artículo 282. Para solicitar la municipalización de un fraccionamiento, el interesado deberá presentar a la autoridad municipal competente la siguiente documentación:

"I. Solicitud de municipalización del fraccionamiento;

"II. Copia de la constancia de terminación de obras y liberación de garantías;

"III. Documento que acredite el pago de las contribuciones correspondientes; y,



"IV. Recibos actualizados del pago de los servicios públicos correspondientes."

"Artículo 283. La municipalización de un fraccionamiento tendrá por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le correspondan en concordancia con el artículo 213 de la presente ley y se formalizará mediante un acta de entrega recepción que será firmada por el interesado y el Municipio en un término no mayor de 10 –diez– días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente."

De lo transcrito se desprende que en términos de la ley local impugnada, el proceso de fraccionamiento y urbanización se constituye por diversas etapas dentro de las cuales se encuentra, por un lado, la autorización del proyecto de ventas y garantía suficiente; y por otro, la municipalización.

La municipalización constituye la última fase del proceso de fraccionamiento y urbanización, y tiene por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le corresponden y se formaliza mediante un acta de entrega recepción firmada por el interesado y el ente municipal en un término no mayor de diez días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente.

Ahora bien, de conformidad con los preceptos en cita, **la etapa de aprobación del proyecto de ventas y garantía, queda a cargo de la autoridad municipal competente**, la cual cuenta con la potestad de autorizar dicho proyecto, aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos en un fraccionamiento, **sin que en forma alguna se advierta que el legislador local lo someta a realizar dicha aprobación, cuando el desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, ni se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.**

En efecto, el proyecto de ventas una vez autorizado, permite al desarrollador la celebración de operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad o posesión de lotes o superficies previstas para su venta, **siempre y cuando se cuente con el proyecto ejecutivo urbanístico autorizado e inscrito en el Ins-**



**tituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León.** Asimismo, de conformidad con la fracción II del artículo 271 de la ley local citada, ello se encuentra sujeto al **otorgamiento de una garantía hipotecaria o fianza suficiente a favor del Municipio la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, sobre el cumplimiento de las obligaciones faltantes por realizarse más un 20 %, y cuya duración, será conforme al programa de obras por ejecutar.**

Aunado a ello, contrario a lo que aduce el Municipio actor, **el Congreso Local no restringe ni obliga en forma alguna la potestad del Municipio para determinar el momento en que el desarrollador,** atendiendo a los avances de las obras de infraestructura urbana, **deberá trasladar al ente municipal los servicios relativos al alumbrado público y recolección de basura,** puesto que, en todo caso, **para llevar a cabo su inscripción en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, el proyecto de ventas respectivo deberá ser aprobado por el Municipio,** cumpliendo los requisitos legales previstos para tal efecto, dentro de los cuales se establece la garantía hipotecaria o fianza citada; momento a partir del cual contarán seis meses para el traslado de los servicios públicos referidos, lo cual, se reitera, queda a potestad del orden de Gobierno Municipal.

Por tanto, **las disposiciones impugnadas no obligan en forma alguna al Municipio actor a asumir el costo financiero de los servicios de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento,** cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.

En esos términos, **no se advierte que el legislador local restrinja o limite en forma alguna la competencia que tiene el Municipio actor para la prestación de los servicios públicos que tiene a su cargo, ni se le restringe en forma alguna su facultad que determine el momento en que deberá asumir el costo financiero de los mismos;** por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, y 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada.



DÉCIMO NOVENO.—**La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana (artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada).** En su décimo cuarto concepto de invalidez, el Municipio actor alega que el Congreso de Nuevo León al expedir la ley local impugnada, viola el artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HÁBITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT).

Sostiene que en comparación con los artículos 19, 20 y 22 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, la ley local impugnada elimina las disposiciones en las que se establecía que, en los procesos de actualización o modificación de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, la participación ciudadana constituía una forma de coadyuvancia entre vecinos y autoridades municipales, y que podía darse a través del ejercicio del derecho de petición previsto en el artículo 8o. de la Constitución Federal, o bien a través de la denuncia ciudadana o de la consulta pública.

Así, explica que el artículo 426, fracción I,<sup>75</sup> de la ley local impugnada, establece que las materias comprendidas en la participación ciudadana son

<sup>75</sup> **Artículo 426.** Las autoridades deberán promover la participación social al menos en las materias siguientes:

"I. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta ley;

"II. La supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos;

"III. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos;

"IV. La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas;



aquéllas que se relacionan con la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, que son formas de contraloría; en cambio, la ley abrogada establecía que la participación ciudadana comprendía la vigilancia social como una forma de coadyuvancia directa y no sólo como mecanismo de contraloría social.

Con ello el Municipio actor pretende evidenciar que se reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, por lo que ahora los ciudadanos no pueden hacer, ni exigir a las autoridades locales propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con los derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local.

Ahora bien, en atención a lo alegado por el Municipio actor, basta mencionar que el artículo 56 de la ley local impugnada prevé que el procedimiento de consulta pública a seguir por las autoridades competentes, en relación a la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, el cual, incluso queda a instancia del orden de Gobierno Municipal lleva a cabo su inicio, como ya fue analizado en este fallo, sin que se advierta en forma alguna afectación o restricción a la competencia del ente municipal.

No obstante, se debe precisar que los argumentos que formula el Municipio, en torno a la reducción de la participación ciudadana, resultan **inatendibles** en esta instancia constitucional, pues ha sido criterio de este Tribunal Pleno que las violaciones a derechos fundamentales de las personas no se pueden reclamar a través de la controversia constitucional, toda vez que **no constituye la vía idónea para hacerlo**.

---

"V. La protección del patrimonio natural y cultural de los centros de población;

"VI. La preservación del ambiente en los centros de población; y,

"VII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población."



Al resolver las controversias constitucionales **21/2006** y **54/2009**, se reconoció que el criterio contenido en la **tesis P/J. 101/99**, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 708, registro digital: 193257), ha sido matizado. Es decir, **la finalidad de la controversia constitucional no consiste en analizar posibles violaciones a derechos fundamentales de manera desvinculada a algún problema de probable invasión de esferas de competencia.**

Los reclamos del Municipio actor, relativos esencialmente a que la ley local impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, en comparación con los derechos que reconocía la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, **en modo alguno se relacionan con alguna violación competencial**, sino que versan exclusivamente sobre violaciones a derechos fundamentales de los gobernados.

Por este motivo, son inatendibles las alegaciones del Municipio demandante, pues con ello no hace referencia alguna a violaciones a facultades constitucionales conferidas al ente municipal, sino que únicamente alega violaciones a derechos fundamentales de las personas.

Como se sostuvo en los precedentes ya citados, si se realizara el estudio de constitucionalidad solicitado por la parte actora, se desnaturalizaría el sistema procesal de las controversias constitucionales, pues éste se encamina, primordialmente, a preservar las competencias de cada orden de gobierno previstas en la Constitución Federal.

Similares consideraciones fueron sustentadas por el Tribunal Pleno al resolver las **controversias constitucionales 62/2009**<sup>76</sup> y **104/2009**,<sup>77</sup> en sesión de

<sup>76</sup> Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán, y presidente Silva Meza, se aprobó



dos de mayo de dos mil trece, así como en la diversa **controversia constitucional 19/2017**,<sup>78</sup> resuelta el cuatro de febrero de dos mil veintiuno.

Por tanto, debe reconocerse la **validez** del artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada.

VIGÉSIMO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, en relación con el numeral 73 de la ley reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y la fecha en la que producirán sus efectos la sentencia que dicte en este medio de control constitucional.

Atendiendo a ello, en términos de lo determinado en la parte final del **considerando séptimo**, procede declarar la **invalidez** de los **artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III**, en su porción normativa que dice: "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", **86, fracción II, inciso b)** y **111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3** de la Ley de Asentamientos Humanos,

---

la determinación consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia. El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no participó en esta votación).

<sup>77</sup> Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, con reserva; Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se determinó declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia).

<sup>78</sup> Por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Exclusión de la participación ciudadana en materia de asentamientos humanos y de la denuncia administrativa como mecanismo de coadyuvancia entre la ciudadanía y las autoridades municipales competentes", consistente en reconocer la validez de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.



Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Por otra parte, acorde con lo determinado en el **considerando décimo** de este fallo, lo procedente es declarar la **invalidez** de los **artículos 20, párrafo segundo y décimo transitorio**, ambos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Además, derivado de lo determinado en el **considerando décimo primero** de esta ejecutoria, debe declararse la **invalidez** de la porción normativa "**decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable; ...**", contenida en el **inciso a)** de la **fracción III** del **artículo 136** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, de manera que dicho precepto, en la parte conducente, deberá leerse como sigue:

"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

"a) Por causa de preservación ecológica;

"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;



"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y,

"d) Por pendientes mayores al 45 %."

Acorde con lo establecido en el **considerando décimo segundo**, procede declarar la **invalidez** de los **artículos 367, párrafo segundo**, en su porción normativa "**mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura**", **370**, en su porción normativa "**y judiciales**", **376, párrafo primero**, en su porción normativa "**judiciales**", y **382, párrafos segundo, tercero y cuarto**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, a fin de que éstos preceptos se lean como sigue:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5 –cinco– días hábiles."

"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."

"Artículo 376. Serán sanciones:

"I. La suspensión de los trabajos; y,

"II. La clausura, parcial o total de obra."

"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización



y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos:

"I. Cuando sin contar con permiso o autorización, el o los propietarios ordenen, contraten o permitan la realización de alguna excavación, instalación, construcción, demolición, movimiento de tierra, desmonte o tala de árboles en un predio de su propiedad;

"II. Cuando sin contar con permiso o autorización se realice una excavación, construcción, instalación, o se depositen materiales o escombros que afecten la vía pública, terreno del dominio público o afecto a destino común;

"III. Cuando el alineamiento establezca al predio, restricciones o afectaciones y éstas no se respeten;

"IV. Cuando el o los propietarios de un predio realicen una construcción sin contar con las constancias o licencias necesarias;

"V. Cuando el o los propietarios den a un predio o construcción un uso o destino diferente al autorizado o incumplan con la densidad, los coeficientes de ocupación y utilización del suelo aplicable;

"VI. Cuando el o los propietarios de un predio o construcción no respeten las disposiciones de la ley, su reglamentación o los planes de desarrollo urbano;

"VII. Cuando se ejecuten obras, instalaciones o edificaciones en lugares prohibidos por la ley, su reglamentación o los planes y Programas de Desarrollo Urbano;

"VIII. Cuando se utilicen, sin las autorizaciones correspondientes, explosivos para excavaciones o demoliciones;

"IX. Cuando se realicen obras de construcción, urbanización y similares relativas a un fraccionamiento, sin contar con la factibilidad, licencia, permiso, o autorización correspondiente;



"X. Cuando se obstaculice o impida en alguna forma el cumplimiento de las ordenes de inspección expedidas por la autoridad competente;

"XI. Cuando se realice o promueva la venta de lotes, predios y edificaciones de un fraccionamiento, sin contar con la licencia, permiso o autorización correspondiente;

"XII. Cuando se promueva o permita la ocupación de un predio o edificación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones correspondientes o violando el uso de suelo que le corresponde; y,

"XIII. Cuando el propietario, poseedor o responsable de obras que se lleven a cabo en inmuebles ubicados en zonas de riesgo establecidas en el atlas de riesgos, realice obras o instalaciones o actos sin permiso o autorizaciones, o teniéndolo no cumpla con el mismo."

De conformidad con la parte final del **considerando décimo tercero**, debe declararse la **invalidez** del **artículo 319** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

En términos del análisis efectuado en el **considerando décimo cuarto**, debe declararse la **invalidez** de los **artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

De acuerdo con la parte final del **considerando décimo séptimo, apartado A**, debe declararse la **invalidez** del **artículo 210, párrafo noveno**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Finalmente, conforme a lo determinado en el **considerando décimo séptimo, apartado C**, de este fallo, debe declararse la **invalidez** de las porciones



normativas "**y lagunas**", contenidas en los **párrafos cuarto y sexto del artículo 210**, así como la diversa "**lagunas**", contenida en la **fracción I del artículo 250**, ambos de la multicitada ley local; de manera que tales preceptos, deberán leerse como sigue:

"Artículo 210. ...

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines.

"...

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines. ..."

"Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas y jardines."

En esos términos, las declaratorias de invalidez decretadas en virtud de este fallo **surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos del presente fallo al Congreso del Estado de Nuevo León** y de acuerdo con lo establecido en el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Federal, **se limitan a la esfera jurídica del Municipio actor**.<sup>79</sup>

Por lo expuesto y fundado, se

<sup>79</sup> Véase la tesis jurisprudencial P./J. 9/99, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 281, con número de registro digital: 194295.



## RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, así como de las referidas "**consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama**", en los términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV, 3, fracciones XXIII, LIV, XCV, XCVI y XCVII, 9, fracción IX, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 11, 42, párrafos primero y quinto, 50, último párrafo, 52, 53, fracción IX, 56, penúltimo párrafo, 57, primer párrafo, 79 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 86 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 88, 111 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 136, fracción III, inciso c), 208, fracciones V y XIV, 210, fracción X y párrafos octavo y décimo, 214, fracción VI, incisos a) y b), 230, fracción III, 234, 258, fracciones de la V a la IX, 259, 287, fracciones IV y V, 305, párrafo segundo, 309, 328, 368, fracción I, 375, 382, párrafo primero y 426, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, en atención a los considerandos séptimo, octavo, noveno, décimo segundo, décimo tercero, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo, apartados B y D, décimo octavo y décimo noveno de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 20, párrafo segundo, 79, fracción III, en su porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**"; 86, fracción II, inciso b), 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, 136, fracción III, inciso a), en su porción normativa "**decretadas por la Federación o el Estado conforme la legisla-**



**ción aplicable**", 210, párrafos cuarto, sexto, en sendas porciones normativas "**y lagunas**"; y noveno, 250, párrafo segundo, fracción I, en su porción normativa "**lagunas**", 291, fracción I, 304, fracción I, 313, 319, 367, párrafo segundo, en su porción normativa "**mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud de ratificar la medida mediante una suspensión o clausura**", 370, en su porción normativa "**y judiciales**", 376, párrafo primero, en su porción normativa "**judiciales**", y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, así como transitorio décimo de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, lo cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nuevo León, en términos de los considerandos séptimo, del décimo al décimo cuarto, décimo séptimo, apartados A y C, y vigésimo de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** haciéndolo 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 resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a la oportunidad (tener como oportunamente impugnada la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado



en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete) y a las cuestiones previas y al catálogo de temas que serán analizados en el fondo del asunto.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas con precisiones, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en determinar innecesario el estudio de las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión, atinentes a la litispendencia de la controversia constitucional 20/2017 y la falta de interés legítimo del Municipio actor. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

#### **En relación con el punto resolutivo 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 por consideraciones diversas, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales con reserva de criterio, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, al actualizarse la causa de improcedencia por cosa juzgada.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas con precisiones, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer, de oficio, respecto



de las referidas "consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama". La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, denominado "Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV, 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11, 79, salvo su fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", 86, salvo su fracción II, inciso b), 88 y 111, salvo su fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez de los artículos 3, fracción LIV y 328 de la Ley de Asentamientos Huma-



nos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó por la invalidez de los artículos 3, fracción LIV y 328, párrafo segundo, fracción I. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez de los artículos 10, fracciones XX, XXI y XXVI y 50, párrafo último, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos octavo, en su apartado A, denominado "La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder", décimo sexto, denominado "La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones", y décimo séptimo, en su apartado D, denominado "La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques,



plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, 42, párrafos primero y quinto, 56, párrafo penúltimo y 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez adicional del artículo 56, fracciones IV, párrafos segundo y tercero, y V, inciso c), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, en su apartado B, denominado "La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno Local", consistente en reconocer la validez del artículo 52 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández votó por la invalidez del artículo 52, en sus porciones normativas "proyectos de", "terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento" y "su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y", por la invalidez adicional del artículo 56, fracción VII, párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, en sus porciones normativas "Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron" y "conjuntamente con el dictamen de congruencia", y por la validez adicional de los artículos 10, fracción IV y 11, fracción I, y anunció votos concurrente y particular. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra, por la invalidez adicional del artículo 56, párrafo penúltimo y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas,



Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, en su apartado C, denominado "La previsión de que el Gobierno Local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández por la invalidez adicional del artículo 3, fracción XXIX, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, en su apartado D, denominado "La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez del artículo 57, párrafo primero, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó por la invalidez de su porción normativa "treinta días hábiles". La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo quinto,



denominado "El Congreso del Estado desarrolló deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídica, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional", consistente en reconocer la validez del artículo 136, fracción III, inciso c), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria", consistente en reconocer la validez de los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, inciso b), 258, fracciones de la V a la IX y 287, fracciones IV y V, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado A, denominado "Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada", consistente en reconocer la validez del artículo 210, párrafo octavo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial



de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez de todo el precepto y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado B, denominado "La previsión relativa al 'área libre complementaria', viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público", consistente en reconocer la validez del artículo 210, párrafo décimo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria", consistente en reconocer la validez del artículo 214, fracción VI, inciso a), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra Ríos Farjat votó por la invalidez del artículo 214, fracción VI, inciso a), párrafo primero.



Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo tercero, denominado "La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver", consistente en reconocer la validez de los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en reconocer la validez de los artículos 368, fracción I y 382, párrafo primero, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando



décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en reconocer la validez del artículo 375 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo noveno, denominado "La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana", consistente en reconocer la validez del artículo 426, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

#### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, denominado "Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III, en su porción nor-



mativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", 86, fracción II, inciso b), y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, denominado "La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 20, párrafo segundo y transitorio décimo de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo primero, denominado "La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal", consistente en declarar la invalidez del artículo 136, fracción III, inciso a), en su porción normativa "decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.



Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por razones distintas, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado C, denominado "La previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 210, párrafos cuarto y sexto, en sendas porciones normativas "y lagunas" y 250, párrafo segundo, fracción I, en su porción normativa "lagunas", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez de todo el precepto, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado A, denominado "Las provisiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada", consistente en declarar la invalidez del artículo 210, párrafo noveno, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo cuarto, denominado "La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica", consistente en declarar la invalidez de los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento



Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo cuarto, denominado "La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica", consistente en declarar la invalidez del artículo 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo tercero, denominado "La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver", consistente en declarar la invalidez del artículo 319 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 367, párrafo segundo, en su porción normativa "mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat votaron por la invalidez de la totalidad del referido párrafo segundo. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 370, en su porción normativa "y judiciales", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo



Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 376, párrafo primero, en su porción normativa "judiciales", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Ríos Farjat votaron por la invalidez total del referido párrafo. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos



únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

### **En relación con el punto resolutive quinto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

### **Votación que no se refleja en los puntos resolutive:**

Se expresó una mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**Nota:** Las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 17/2018, 19/2017, 50/2012 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas, 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas y 19 de octubre de 2018 a las 10:29 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, páginas 826 y 480; y Décima Época, Libro 59, Tomo I, octubre de 2018, página 277, con números de registro digital: 30391, 30368 y 28140, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de octubre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA SU PROMOCIÓN RECAE TANTO EN EL PRESIDENTE MUNICIPAL COMO EN EL SÍNDICO SEGUNDO DEL AYUNTAMIENTO DE SANTIAGO, NUEVO LEÓN (ARTÍCULO 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO FEDERAL TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIADO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIA.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULOS 4o., TERCER PÁRRAFO, Y 11, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS Y ATENCIÓN CIUDADANA DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULO 44, FRACCIONES XVII Y XVIII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).**



**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA [ARTÍCULOS 60, FRACCIÓN L, INCISO C) Y 86 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO PARA ESA ENTIDAD FEDERATIVA].**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU PUBLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. IMPROCEDENCIA DE LA PROMOVIDA CONTRA NORMAS GENERALES QUE FUERON OBJETO DE ANÁLISIS EN LA SENTENCIA DICTADA EN DIVERSO JUICIO DE ESA NATURALEZA PRESENTADO POR EL MISMO MUNICIPIO (IMPUGNACIÓN DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO, ESTADO DE NUEVO LEÓN, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).**

**X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (RESPECTO DE LAS REFERIDAS "CONSECUENCIAS DIRECTAS O INDIRECTAS, MEDIATAS O INMEDIATAS, QUE DE HECHO O POR DERECHO DERIVEN O RESULTEN DE LAS NORMAS Y ACTOS CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA", DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. BASE CONSTITUCIONAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXIX-C, Y 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**



**XII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA.**

**XIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA EXIGENCIA DE CONGRUENCIA ENTRE EL ORDENAMIENTO Y PLANEACIÓN DE ÉSTOS Y LA PROTECCIÓN Y CUIDADO AL MEDIO AMBIENTE, CONSTITUYE UN MANDATO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.**

**XIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA FACULTAD CONCURRENTES DE LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO DEBE INTERPRETARSE EN EL CONTEXTO NORMATIVO QUE ESTABLECE EL SISTEMA GENERAL DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL (ARTÍCULOS 22 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016, Y 3o. DE LA LEY DE PLANEACIÓN).**

**XV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.**

**XVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO CONTIENE UNA COMPETENCIA EXCLUSIVA Y EXCLUYENTE DE LOS DEMÁS NIVELES DE PLANEACIÓN EN FAVOR DE LOS MUNICIPIOS, PUES LA REALIZADA POR ÉSTOS, DEBE GUARDAR CONGRUENCIA CON LA PLANEACIÓN APROBADA POR LOS OTROS DOS NIVELES DE GOBIERNO.**

**XVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA FACULTAD CONSTITUCIONAL DE DIRIGIR LA POLÍTICA NACIONAL EN ESTA MATERIA Y EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO URBANO SIN DESCONOCER LA NECESARIA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS EN SU ESFERA COMPETENCIAL.**

**XVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS DEFINICIONES DE DENSIFICACIÓN, ZONIFICACIÓN, ZONIFICACIÓN PRIMA-**



**RIA Y ZONIFICACIÓN SECUNDARIA, ESTABLECIDAS EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULO 3, FRACCIONES XXXIII, XCV, XCVI Y XCVII, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL OBJETO, LOS PRINCIPIOS GENERALES Y LAS NORMAS BÁSICAS QUE ESTABLECE LA LEY LOCAL DE LA MATERIA, NO TRANSGREDEN LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DE LOS MUNICIPIOS [ARTÍCULOS 1, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIONES I, III Y IV, 11, 79, FRACCIÓN III, SALVO EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO", 86, CON LA SALVEDAD DEL INCISO B) DE SU FRACCIÓN II, 88 Y 111, CON EXCEPCIÓN DE LA FRACCIÓN II, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].**

**XX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL AL TENOR DE LA CUAL DEBE LLEVARSE A CABO LA ZONIFICACIÓN SECUNDARIA EN LAS ZONAS QUE NO SE DETERMINEN DE CONSERVACIÓN, CONSTITUYE UN AUTÉNTICO MANDATO QUE DEJA POCO MARGEN AL MUNICIPIO PARA FORMULAR Y ADMINISTRAR DICHA ZONIFICACIÓN, VULNERANDO CON ELLO SU AUTONOMÍA DE DECISIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 86, FRACCIÓN II, INCISO B), 111, FRACCIÓN II, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].**

**XXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA LIMITACIÓN A LOS MUNICIPIOS A NO ESTABLECER UN NÚMERO MÍNIMO DE**



**ESPACIOS PARA EL RESGUARDO DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES DESCONOCE LA PARTICIPACIÓN REAL Y EFECTIVA DE AQUÉLLOS EN LA PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO", DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE LA CONCURRENCIA EN LA PLANEACIÓN, ORDENACIÓN Y REGULACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL TERRITORIO ESTATAL, RESULTA INCONSTITUCIONAL AL REFERIRSE A UNA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 10., PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FACULTAD DEL EJECUTIVO LOCAL PARA ORDENAR LA PUBLICACIÓN E INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO DEL INSTITUTO REGISTRAL Y CATASTRAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL Y LA ZONIFICACIÓN DE TERRITORIO NO VULNERA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 9, FRACCIÓN IX, 11, FRACCIÓN I, Y 56, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA VERIFICACIÓN DE CONGRUENCIA DE UN PROYECTO DE PLAN O PROGRA-**



**MA DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL Y/O ZONIFICACIÓN DE TERRITORIO COMO REQUISITO PREVIO A SU APROBACIÓN, PUBLICACIÓN E INSCRIPCIÓN POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO, NO INVADIRÍA LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN LOCAL QUE FACULTA AL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA PARA VERIFICAR QUE EL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL Y/O ZONIFICACIÓN DE TERRITORIO CUMPLA CON LA LEY DE LA MATERIA Y CON EL PROCEDIMIENTO DE CONSULTA POPULAR RESPECTIVO (ARTÍCULO 53, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS HÁBILES ESTABLECIDO EN LA LEY DE LA MATERIA PARA LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO DESPUÉS DE SU PUBLICACIÓN EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, RESULTA RAZONABLE Y PROPORCIONAL PARA LA DIFUSIÓN PÚBLICA DE DICHOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y SU ADECUADA PUBLICIDAD, MÁXIME QUE EN TODO CASO ADQUIRIRÁ SU EFICACIA, UNA VEZ TRANSCURRIDO DICHO PLAZO (ARTÍCULO 57, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE DEL**



**ESTADO PARA EXPEDIR NORMAS TÉCNICAS ESTATALES EN MATERIA DE IMPACTO, IMAGEN Y ESTÉTICA URBANAS, ASÍ COMO LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL INMUEBLE, CON EL FIN DE UNIFORMAR Y ESTANDARIZAR LOS PROCEDIMIENTOS Y LAS ACCIONES URBANÍSTICAS EN TODA LA ENTIDAD FEDERATIVA, ASÍ COMO EVALUAR Y VIGILAR SU CUMPLIMIENTO, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA NO INVADEN LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN LIV, 10, FRACCIONES XX, XXI Y XXVI, 50, ÚLTIMO PÁRRAFO, Y 328 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FACULTAD DEL CONGRESO LOCAL PARA CREAR UN ORGANISMO ENCARGADO DE LA PLANEACIÓN URBANA DE ZONAS METROPOLITANAS O CONURBADAS NO ES ACORDE AL SISTEMA DE COORDINACIÓN ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, Y CAUSA PERJUICIO A LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES CONFERIDAS A LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO Y GESTIÓN DE ESE TIPO DE ZONAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 20, PÁRRAFO SEGUNDO, Y DÉCIMO TRANSITORIO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS, PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES.**

**XXX. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.**



**XXXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA LIMITACIÓN A LA POTESTAD MUNICIPAL CONSISTENTE EN QUE AL FORMULAR, APROBAR Y ADMINISTRAR LA ZONIFICACIÓN DE SU TERRITORIO EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO CONSIDERANDO COMO ÁREAS NO URBANIZABLES POR CAUSA DE PRESERVACIÓN ECOLÓGICA SOLAMENTE LAS DECRETADAS POR LA FEDERACIÓN Y EL ESTADO, RESTRINGE LA FACULTAD CONCURRENTENTE MUNICIPAL PARA LA CREACIÓN DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 136, FRACCIÓN III, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DECRETADAS POR LA FEDERACIÓN O EL ESTADO CONFORME LA LEGISLACIÓN APLICABLE" DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].**

**XXXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL CONDICIONAMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE CLAUSURAS O SUSPENSIÓN DE OBRAS A LA EMISIÓN DE UNA RESOLUCIÓN JUDICIAL TRANSGREDE LA ESFERA MUNICIPAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 367, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", MISMO TÉRMINO QUE TENDRÁ LA AUTORIDAD MUNICIPAL PARA PRESENTAR ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL LA SOLICITUD PARA RATIFICAR LA MEDIDA MEDIANTE UNA SUSPENSIÓN O CLAUSURA"; 370, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y JUDICIALES"; 376, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "JUDICIALES", Y 382, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS MEDIDAS CAUTELARES DE SEGURIDAD, ASÍ COMO LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS ESTABLECIDAS EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA NO INVADEN LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 368, FRACCIÓN I; Y 375 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO**



**DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA REGULAR LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, ASÍ COMO LOS PLAZOS PARA QUE LAS AUTORIDADES LOCALES Y MUNICIPALES DEN RESPUESTA A LAS SOLICITUDES DE PERMISOS, LICENCIAS O AUTORIZACIONES DE LOS PARTICULARES (ARTÍCULOS 259, 305, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 309 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FIJACIÓN DE PLAZOS AL MUNICIPIO PARA REVISAR Y DICTAMINAR LAS SOLICITUDES DEL PROYECTO EJECUTIVO ARQUITECTÓNICO O LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN, ASÍ COMO LA OBLIGACIÓN DE AUTORIZAR EL PROYECTO O LICENCIA RESPECTIVA, PREVIO PAGO DEL DERECHO CORRESPONDIENTE, SI EL DICTAMEN ASÍ LO RECOMIENDA, CONVIERTE A LA AUTORIDAD MUNICIPAL EN UNA MERA EJECUTORA DE LO ESTABLECIDO POR EL LEGISLADOR VULNERANDO SU COMPETENCIA CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 319 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA VIGENCIA DE LAS AUTORIZACIONES EN FRACCIONAMIENTOS QUE SE DESARROLLEN EN UNA ETAPA, EN TANTO LOS NUEVOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO, ATLAS DE RIESGO Y DEMÁS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES NO LAS CONTRAVENGAN, GENERA INCERTIDUMBRE EN LAS FACULTADES DEL MUNICIPIO EN MATERIA DE ZONIFICACIÓN, PLANEACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DEL USO DEL**



**SUELO RECONOCIDAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y, POR ENDE, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 291, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA VIGENCIA DE LAS AUTORIZACIONES EN CONJUNTOS URBANOS QUE SE DESARROLLEN EN UNA ETAPA, EN TANTO LOS NUEVOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO, ATLAS DE RIESGO Y DEMÁS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES NO LAS CONTRAVENGAN, GENERA INCERTIDUMBRE EN LAS FACULTADES MUNICIPALES EN MATERIA DE ZONIFICACIÓN, PLANEACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DEL USO DEL SUELO RECONOCIDAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y, POR ENDE, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 304, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA AUSENCIA DE VENCIMIENTO DE LAS FACTIBILIDADES DEL USO DEL SUELO, DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES DE DISEÑO ARQUITECTÓNICO Y EL PROYECTO ARQUITECTÓNICO O LICENCIA DE USO DE SUELO, GENERA INCERTIDUMBRE SOBRE CUÁNDO DICHOS INSTRUMENTOS DEJAN DE TENER VIGENCIA, LO QUE AFECTA EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES MUNICIPALES EN MATERIA DE ZONIFICACIÓN, PLANEACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DEL USO DEL SUELO RECONOCIDAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 313, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**



**XXXIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL TÉRMINO DE LA VIGENCIA DE DIVERSOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS, CON MOTIVO DE UNA NUEVA LEGISLACIÓN O REFORMA QUE MODIFIQUE LAS NORMAS TÉCNICAS AUTORIZADAS, AL PERMITIR QUE SE DEJEN SIN EFECTOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE EL ENTE MUNICIPAL REALIZÓ LEGALMENTE, LE IMPIDE CONTAR CON CERTEZA EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES, LO QUE AFECTA SU AUTONOMÍA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 313, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XL. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA OMISSION DE LA LEGISLATURA LOCAL DE PRECISAR EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA CIERTOS SUPUESTOS RELACIONADOS CON LA RESILIENCIA URBANA EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS, NO AFECTA LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULO 136, FRACCIÓN III, INCISO C), DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. NO EXISTE OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL PARA QUE EL GOBIERNO LOCAL ESTABLEZCA UNA PARTIDA QUE FINANCIÉ PROYECTOS DE ALCANCE METROPOLITANO, PUES EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA ES NECESARIO QUE EXISTA UN ACUERDO DE COORDINACIÓN CELEBRADO ENTRE LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO, ASÍ COMO DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (ARTÍCULO 42, PÁRRAFOS PRIMERO Y QUINTO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**



**XLII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS PREVISIONES ESTABLECIDAS POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA CUMPLIR ACCIONES DE DENSIFICACIÓN TENDIENTES A GARANTIZAR DOTACIONES SUFICIENTES DE ESPACIOS PÚBLICOS, ASÍ COMO PARA SER DESTINADAS A ÁREAS VERDES Y EQUIPAMIENTOS CUMPLEN CON LAS FORMALIDADES PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA Y, POR ENDE, NO TRANSGREDEN EL ÁMBITO COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULO 210, PÁRRAFO OCTAVO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL AL TENOR DE LA CUAL AL LLEVARSE A CABO LAS DENSIFICACIONES EN FRACCIONAMIENTOS PREVIAMENTE AUTORIZADOS, CUANDO SE REALICEN CAMBIOS DE USO DE SUELO DIFERENTE AL HABITACIONAL, NO SERÁ EXIGIBLE EL ÁREA DE CESIÓN, CONTRAVIENE EL OBJETIVO RELATIVO A LA CREACIÓN, RECUPERACIÓN, MANTENIMIENTO Y DEFENSA DEL ESPACIO PÚBLICO EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, ASÍ COMO EL MANDATO CONSISTENTE EN QUE LAS LEYES LOCALES DEBEN GARANTIZAR QUE SE EFECTÚEN LAS CESIONES CORRESPONDIENTES DE ESPACIOS PÚBLICOS EN PROPORCIÓN ADECUADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 210, PÁRRAFO NOVENO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL RELATIVA A QUE EL "ÁREA LIBRE COMPLEMENTARIA" NO ENTRA EN LAS CESIONES DE ÁREAS MUNICIPALES NUEVAS O ADICIONALES, SINO ÚNICAMENTE CON MOTIVO DE DENSIFICACIONES UBICADAS DENTRO DE FRACCIONAMIENTOS PREVIAMENTE AUTORIZADOS QUE IMPLIQUEN NUEVAS CONSTRUCCIONES, NO TRANSGREDE LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULO 210, PÁRRAFO DÉCIMO, DE**



**LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL RELATIVA A QUE LAS ÁREAS VERDES QUE CONTEMPLAN UN ÁREA DE CESIÓN MUNICIPAL PUEDEN SER DESTINADAS COMO "LAGUNAS" CONTRAVIENE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, PUES ELLO IMPLICA QUE UNA PARTE DE LA CESIÓN O DONACIÓN A FAVOR DEL MUNICIPIO SE DESTINE A UN ÁREA RESIDUAL, UNA ZONA INUNDABLE O CON CONDICIONES TOPOGRÁFICAS COMPLICADAS EN RELACIÓN CON EL PROMEDIO DEL FRACCIONAMIENTO CONJUNTO URBANO Y, POR ENDE, VULNERA EL PRINCIPIO DE PROTECCIÓN Y PROGRESIVIDAD DEL ESPACIO, ASÍ COMO LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (INVALIDEZ DE LAS PORCIONES NORMATIVAS "Y LAGUNAS", CONTENIDAS EN LOS PÁRRAFOS CUARTO Y SEXTO DEL ARTÍCULO 210, ASÍ COMO LA DIVERSA "LAGUNAS", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN I DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 250, AMBOS DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA OBLIGACIÓN DE QUIENES LLEVEN A CABO ACCIONES DE CRECIMIENTO URBANO, CONSISTENTE EN CEDER ÁREAS MUNICIPALES PARA LA CONSTITUCIÓN DE PARQUES, PLAZAS, JARDINES, EN PARCELACIONES O SUBDIVISIONES EN PREDIOS HABITACIONALES QUE NO FORMAN PARTE DEL FRACCIONAMIENTO AUTORIZADO, CORRESPONDE A QUIEN SOLICITE LA AUTORIZACIÓN DE LA SUBDIVISIÓN O PARCELACIÓN DE UN PREDIO RESPECTIVO, POR LO QUE NO GENERA INCERTIDUMBRE NI VULNERA LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 210, FRACCIÓN X, 230, FRACCIÓN III Y 234 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICA-**



DO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

**XLVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN LOCAL AL TENOR DE LA CUAL EL COSTO FINANCIERO DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES DE ALUMBRADO PÚBLICO Y RECOLECCIÓN DE BASURA, TRATÁNDOSE DE FRACCIONAMIENTOS HABITACIONALES DE URBANIZACIÓN INMEDIATA, PASARÁ AL MUNICIPIO SEIS MESES DESPUÉS DE LA INSCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE VENTAS EN EL INSTITUTO REGISTRAL Y CATASTRAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, NO VULNERA LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL [ARTÍCULOS 208, FRACCIONES V Y XIV; 214, FRACCIÓN VI, INCISOS A) Y B); 258, FRACCIONES V, VI, VII, VIII Y IX; Y 287, FRACCIONES IV Y V, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].**

**XLVIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SON INATENDIBLES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR LOS QUE SE RECLAMAN VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES DE MANERA DESVINCULADA A UN PROBLEMA DE INVASIÓN DE ESFERAS COMPETENCIALES (ARTÍCULO 426, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLIX. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ CON EFECTOS ÚNICAMENTE ENTRE LAS PARTES A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, AL PROMOVERSE POR EL MUNICIPIO DE SANTIAGO EN CONTRA DE LA LEGISLACIÓN LOCAL EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 1, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN II, 20, PÁRRAFO SEGUNDO, 79, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO";**



86, FRACCIÓN II, INCISO B), 111, FRACCIÓN II, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 3, 136, FRACCIÓN III, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DECRETADAS POR LA FEDERACIÓN O EL ESTADO CONFORME LA LEGISLACIÓN APLICABLE", 210, PÁRRAFOS CUARTO, SEXTO, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "Y LAGUNAS"; Y NOVENO, 250, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LAGUNAS", 291, FRACCIÓN I, 304, FRACCIÓN I, 313, 319, 367, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "MISMO TÉRMINO QUE TENDRÁ LA AUTORIDAD MUNICIPAL PARA PRESENTAR ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL LA SOLICITUD PARA RATIFICAR LA MEDIDA MEDIANTE UNA SUSPENSIÓN O CLAUSURA", 370, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y JUDICIALES", 376, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "JUDICIALES", Y 382, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO, ASÍ COMO TRANSITORIO DÉCIMO DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE 2017].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 18/2018. MUNICIPIO DE SANTIAGO, ESTADO DE NUEVO LEÓN. 11 DE FEBRERO DE 2021. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JOSÉ JUAN TORRES TLAHUIZO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **once de febrero de dos mil veintiuno**.

**VISTOS; Y,  
RESULTANDO:**

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poderes demandados y actos impugnados.** Por escrito recibido el veintidós de enero de dos mil dieciocho,<sup>1</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Javier Caballero Gaona y Jorge Alberto Espronceda

<sup>1</sup> Fojas 1 a 86 del expediente principal.



Tamez, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndico segundo, ambos del **Municipio de Santiago, Estado de Nuevo León**, promovieron controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo Federal, las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, estos últimos de la citada entidad federativa, en la que impugnan:

**"Normas, actos u omisiones cuya invalidez se reclama.—Se constituyen por los actos impugnados desde la demanda de controversia constitucional 16/2017 (sic),<sup>2</sup> ahora con motivo de su primer acto de aplicación consistentes en:**

**"1. La iniciativa, discusión, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante la LGAHOTDU), expedida por el Congreso de la Unión, con motivo del primer acto de aplicación en perjuicio del Municipio que representamos, a través del Decreto Legislativo 312 (Trescientos Doce), expedido por el Congreso del Estado de Nuevo León, que contiene la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LAHOTDUNL), publicada en el Periódico Oficial del Estado el 27 (veintisiete) de noviembre del año 2017 (dos mil diecisiete).**

**"2. La omisión por parte del Poder Ejecutivo Federal, de formular al Congreso General las observaciones (veto) a que se refiere el apartado 'A' del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la referida ley impugnada;**

**"Asimismo, acudimos ante este Alto Tribunal a impugnar los siguientes actos y normas, con motivo de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León:**

**"3. La discusión, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LAHOTDUNL), contenida en el Decreto**

<sup>2</sup> Lo correcto es 17/2017.



**Legislativo 312 (Trescientos Doce) del Congreso del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 27 (veintisiete) de noviembre de 2017 (dos mil diecisiete).**

**"Se reclaman, además, las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama, descritos con anterioridad."**

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales que se estiman violados.** La parte actora señaló como violentados los artículos 1o., 14, 16, párrafo primero; 17, 25, párrafos primero y tercero; 26, apartado A; 27, párrafos segundo y tercero; 29, 35, fracciones III y VIII; 36, fracción III; 39, 40, 41, párrafo primero; 49, 72, 73, fracción XXIX-C; 89, fracciones I y II; 90, 91, 92, 93, 115, párrafo primero y fracciones I, párrafo primero, II, párrafos segundo, tercero e incisos a), c), d) y e), III, incisos a), g), e i), V, VI y VIII; 116, párrafos primero y segundo, y fracciones III, V y VII; 124, 128, 133 y 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora formuló los conceptos de invalidez que estimó pertinentes, los cuales se sintetizan como sigue:

**Impugnaciones dirigidas a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.**

• **Primero. Falta de competencia del Congreso de la Unión para ampliar el objeto de la ley general impugnada y regular de manera sustantiva lo relativo al ordenamiento territorial, uso del suelo y planificación urbana,** en violación a los artículos 73, fracción XXIX-C, en relación con los diversos 40, 41, párrafo primero, 115, fracción V, incisos a), d), f) y h), y último párrafo, 124 y 133, todos de la Constitución Federal.

**El Congreso de la Unión carece de competencia para regular el contenido de las normas y políticas públicas locales y municipales (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación, así como movilidad urbana) para ordenar el uso del territorio y fijar los criterios aplicables.**



A través de la ley general impugnada, **el Congreso de la Unión determina el contenido y alcance de las disposiciones locales en materia de planeación urbana, zonificación del territorio y la mezcla de usos de suelo**, pues se arrogó la facultad de establecer que los Estados deben emitir disposiciones, por un lado, "**para la asignación de usos de suelo y destinos compatibles**", "**promoviendo la mezcla de usos de suelo del suelo mixtos**", y "**procurando integrar las zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo**"; y por otro, "**para la asignación de usos del suelo y destinos compatibles**" y "**para que se permitieran o consideraran compatibles los servicios públicos relacionados con la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión, con cualquier uso de suelo y para las zonas urbanizables y no urbanizables**".

Por otra parte, la ley general impugnada **ordena que la zonificación secundaria que se previera en los planes o programas de desarrollo urbano municipal**, debía obedecer a los siguientes **criterios**: **1)** Que sólo en las zonas de conservación se puede **regular la mezcla de usos de suelo** y sus actividades; **2)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, **se deben permitir y considerar compatibles los usos residenciales, comerciales y centros de trabajo, quedando prohibido establecer una separación entre los mismos**, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud e integridad de las personas, o rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y, **3)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, se deberá **permitir la densificación en las edificaciones**, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; caso en el cual los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El Congreso Federal llega al extremo de establecer que las **políticas y programas de movilidad deberán promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**.

Así, el Congreso de la Unión, de manera injustificada, amplió el objeto de la ley, **pretendiendo imponer**, bajo el principio de jerarquía normativa, **la orientación y el contenido de las políticas públicas urbanas locales y municipales**



(crecimiento, conservación, mejoramiento y consolidación), **así como reglas y prohibiciones específicas relacionadas con la forma en que las autoridades de esos niveles de gobierno, ejerzan sus atribuciones constitucionales al expedir las leyes estatales, así como los planes y programas de desarrollo urbano municipales**, reduciendo con ello el ámbito de libertad necesario para desarrollar sus competencias constitucionales.

Las **competencias constitucionales del Municipio**, en su aspecto sustantivo, constituyen la existencia de un **margen de libertad política suficiente para cumplir con el objeto de su existencia** y, por ende, **configurar, en términos democráticos, los aspectos fundamentales y características particulares de su modelo de desarrollo urbano**, tanto en el ejercicio de su potestad reglamentaria, como en el ámbito de la actividad técnica de planeación urbana, así como **la administración y control del ordenamiento territorial y desarrollo urbano**.

El Congreso de la Unión, al expedir la ley general impugnada, **no se limitó a distribuir competencias entre los distintos ámbitos de gobierno que conforman al Estado Mexicano**, sino que **extralimitó su función delegada al materialmente legislar en materia de ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano de los Municipios y sus respectivos centros de población, anulando el ámbito de libertad política y técnica necesario para que los Estados y Municipios puedan configurar su régimen interior**, bajo los principios democráticos que inspiran el pacto federal y el sistema de distribución de competencias.

Al respecto, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia, al resolver el amparo en revisión 120/2002, precisó que las leyes generales se encuentran por debajo de la Constitución Federal y los tratados internacionales, por lo cual debe tenerse en cuenta que, así como los Estados y Municipios deben sujetar el ejercicio de sus funciones a los mandatos de la Carta Magna, también el Congreso de la Unión, por lo que al expedir leyes generales, siempre debe respetar los principios o mandatos de optimización de ese Pacto Fundamental.

El artículo 3 de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecien-



tos noventa y tres, preveía un **catálogo de políticas públicas** mediante el cual Estados y Municipios, o bien, coordinados entre sí, podían elegir, mezclar y priorizar el ejercicio de sus atribuciones constitucionales en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. **La existencia de ese catálogo garantizaba el margen de libertad política y jurídica necesario y suficiente para que los Estados y Municipios eligieran la orientación y aspectos fundamentales**, mediante los cuales procurarían mejorar la calidad de vida de la población rural y urbana dentro de sus jurisdicciones territoriales. Así, **se reflejaba un auténtico federalismo**, en cuanto parte de la premisa implícita de que las diferencias existentes entre Municipios o centros de población, inclusive entre los Estados, exige preservar una variedad de alternativas para lograr la meta de mejorar la calidad de vida de la población rural y urbana, cuya elección concreta o priorización no podía ni convenía predeterminarse en una ley general.

En cambio, en la ley general impugnada, contrario a la postura de prever un catálogo de estrategias, el Congreso de la Unión abandonó dicha postura.

**La elección de estrategias, criterios o políticas públicas a implementar en un determinado Municipio o centro de población escapa del ámbito competencial y de la representación política y jurídica del Congreso Federal**, pues para ello existen autoridades estatales y, principalmente, municipales, las cuales tienen la obligación de prestar los servicios a que se refiere la fracción III del artículo 115 constitucional.

**El artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, circunscribe la facultad del Congreso de la Unión únicamente a la materia de asentamientos humanos, sin incluir de manera sustantiva y exclusiva las materias de ordenamiento territorial, uso de suelo, desarrollo urbano, ni mucho menos movilidad o servicios públicos municipales** (transporte público, agua, drenaje, alcantarillado, alumbrado).

Al ser el Estado Mexicano una Federación y no un Estado unitario, el ordenamiento territorial debe respetar los principios del sistema federal, motivo por el cual, **para considerar que el ordenamiento territorial y/o planificación**



**del uso de suelo pudiera ser competencia del Congreso de la Unión, tendría que existir una facultad constitucional expresa, en términos de los artículos 40, 41, párrafo primero, 124 y 133 constitucionales.**

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura ha identificado, en términos generales, como elementos comunes en todas las definiciones de ordenamiento territorial o de planificación del uso de suelo: i) la finalidad de un desarrollo equilibrado y la transformación física del espacio de acuerdo a una estrategia común; ii) el planteamiento desde lo local hacia lo nacional; iii) la necesidad de un abordaje interdisciplinario e integrado; y iv) la consecuencia directa de la interrelación de competencias y potestades administrativas. Tales elementos coinciden con el espíritu del artículo 115 de la Constitución Federal y confirman la idea de que el Municipio es la piedra angular sobre la cual se construye la sociedad nacional, de manera que **el planteamiento de las políticas públicas del desarrollo de los centros de población, deben partir desde lo local hacia lo nacional**, bajo un esquema de articulación democrática efectiva de competencias constitucionales, que respete los principios del sistema federal y la autonomía municipal.

Aun cuando el artículo 115, fracción V, primer párrafo, de la Constitución Federal, establece que las facultades de los Municipios serán ejercidas en términos de las leyes federales y estatales relativas, no puede perderse de vista que **tales competencias siguen teniendo un carácter sustantivo por esa misma previsión constitucional**, pues tanto las leyes federales, como las generales y locales, tienen todas definidas su objeto material conforme a la Constitución.

En términos de los artículos 124 y 133 constitucionales, al referirse al diverso 115, fracción V, primer párrafo, a "leyes federales", no se refiere en estricto sentido a la "ley general" en materia de asentamientos humanos ni al resto de "leyes generales", sino a **las leyes federales a que se contraen las fracciones X, XIII, XVI, XVII, XVIII y XIX del artículo 73 constitucional**, ello **en la medida en que se relacionen en su aspecto sustantivo con las materias a que se refieren cada una de las competencias constitucionales** a que se refiere el propio artículo 115, fracción V, del Magno Ordenamiento.



En cambio, las leyes generales se relacionan de manera diferente con el ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 115, fracción V, citado, pues éstas tienen por objeto articular las competencias constitucionales de los diferentes órdenes de gobierno, **sin llegar al extremo de anular el aspecto sustantivo de las competencias constitucionales de los Estados y Municipios, en lo que corresponde a su jurisdicción territorial**; es decir, sin cancelar el margen de libertad política necesaria para configurar su propio y particular contexto, ni la libertad para adoptar e implementar políticas públicas que estimen más convenientes en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano de centros de población ubicados dentro de su jurisdicción.

Por tanto, **el objeto de la regulación de la ley general impugnada resulta inconstitucional, por haber sido ampliado por el Congreso de la Unión, sin contar con facultades expresas para tal efecto**, invadiendo, restringiendo y anulando el aspecto sustantivo de las competencias constitucionales expresamente conferidas a los Municipios, al grado de distorsionar el sistema federal de distribución de competencias y provocar un deficiente e incorrecto desempeño de los Ayuntamientos como órganos de representación política en el ámbito del gobierno municipal y de las comunidades locales, **en lo que se refiere al ordenamiento territorial y uso del suelo, así como la planificación urbana**.

• **Segundo. La ley general impugnada, expedida por el Congreso de la Unión, viola la forma del Estado Federal, al no dejar margen de libre apreciación a los Estados y Municipios para que, atendiendo a sus particularidades, apliquen sus propias políticas urbanas y establezcan las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines esenciales de la materia, previstas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal.**

El Congreso Federal no se limita al cumplimiento estricto de una función delegada por el Poder Constituyente, ni satisface los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica, para justificar la invasión de la competencia municipal en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano, en lo que concierne a su régimen interior y jurisdicción territorial.



El ordenamiento territorial y la consecuente regulación del uso de suelo y sus compatibilidades, como instrumento de planificación del desarrollo, **exige el ejercicio de una potestad administrativa previamente conferida a un determinado órgano o entidad**; en la medida en que es necesario que el mismo sea resultado de un proceso técnico-administrativo **que sirva para orientar el más adecuado desarrollo y localización de actividades económicas y sociales en un espacio determinado**.

En este esquema, **existen diversas variables físicas, medioambientales y socioeconómicas que** los urbanistas y otros especialistas requieren tomar en cuenta para sugerir las políticas públicas más adecuadas en un contexto particular específico, **que**, por lo mismo, **no pueden aplicarse en forma generalizada para todos los Municipios o centros de población**.

Por ello es que, en el ámbito de concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos, **la ley que expide el Congreso de la Unión**, en términos del artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, **sólo puede establecer una regulación básica o estructural (de eficacia delimitativa)**, para posibilitar que los órdenes de gobierno locales y municipales desarrollen sus propias potestades constitucionales.

• **Tercero. Las políticas de flexibilizar la mezcla de los usos de suelo y la densificación de los centros de población como medios para hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, contrario a lo que supuso la exposición de motivos de la iniciativa de la ley general impugnada, no son nuevas ni eran incompatibles con la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.** La ley general impugnada establece criterios de la máxima flexibilización en la mezcla de usos de suelo y la máxima densificación de población y de construcciones que deben obedecerse, **con lo cual impone y regula a detalle los criterios que deben imperar en el ordenamiento territorial de asentamientos humanos y la planeación del desarrollo urbano, coartando la libertad de los Poderes Locales y los Ayuntamientos** para configurar su respectivo régimen interior en el ámbito de sus competencias, sin considerar las necesidades particulares, preferencias y características políticas, sociales, his-



tóricas, económicas, biogeográficas, poblaciones y urbanísticas de cada Estado y Municipio.

Lo anterior, siendo que definir y detallar objetivos específicos, políticas públicas individuales y estrategias particulares, **implica el ejercicio de facultades administrativas discrecionales cuyo ejercicio debe estar orientado por la libre apreciación de las circunstancias y necesidades particulares de cada localidad.**

Por lo menos en lo que se refiere al Área Metropolitana de Monterrey y al centro de población localizado en el Municipio actor, **los instrumentos normativos expedidos al amparo de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, avanzaron bajo la línea de pensamiento de que resulta necesario hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, flexibilizando en algunas zonas o distritos la mezcla de los usos del suelo y la densificación de los centros de población.**

Los instrumentos normativos invocados procuran la implementación de políticas de flexibilización de la mezcla de los usos de suelo y la densificación de los centros de población como medios **para hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, de manera racional y democrática, por zonas o áreas estratégicas, también llamados distritos o polígonos de actuación, con la participación directa de los ciudadanos interesados, bajo los principios que inspiran los modelos de democracia participativa y deliberativa.**

Asimismo, **tampoco restringen ni anulan el margen de libertad necesario para que cada gobierno municipal pueda realizar por sí mismo la apreciación y evaluación de las circunstancias particulares de cada centro de población y de los intereses y/o preferencias de sus habitantes,** para elección de las políticas públicas de desarrollo urbano que se estimen convenientes o necesarias en un momento determinado.

**La abrogada ley general no excluía otras alternativas, ni imponía el criterio de que la única opción viable era permitir indiscriminadamente en**



todo el país la mezcla de todos los usos de suelo y la máxima densificación en todas las zonas o distritos de todos los centros de población.

Con la ley general impugnada, todas las políticas públicas deben tender a la consolidación de los centros de población y a la no restricción de la voluntad de los propietarios o poseedores de los predios, terrenos o lotes en el aprovechamiento de los mismos, sin importar los intereses y/o preferencias de los habitantes de cada centro de población o ciudad (criterio bajo el cual pretende diluir la función social que el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, le atribuye al derecho de propiedad privada).

La Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat, como la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Sostenibles para Todos; la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, el Plan Metropolitano 2000-2021 de Desarrollo de la Zona Conurbada de Monterrey y el Plan de Desarrollo Municipal del Municipio actor, permiten comprender que **a nivel internacional, regional y local se ha considerado conveniente y oportuno adoptar políticas públicas que permiten flexibilizar las normas urbanísticas que regulan la mezcla de los usos de suelo y la densificación de centros de población.**

Así, en el ámbito local y municipal se han ejercido potestades públicas atendiendo a las particularidades y características propias de esta zona metropolitana y de los centros de población que la integran, siguiendo el mecanismo de participación ciudadana denominado "consulta pública" previsto por la propia ley general abrogada, para la expedición de dicha clase de criterios normativos y circunscribiendo la implementación de esa clase de políticas de flexibilización a "**zonas o áreas estratégicas**" o "**distritos de desarrollo específicos o políticos de actuación**", para el crecimiento ordenado de cada una de esas categorías de asentamientos humanos.

Así, **las impugnaciones hechas valer se relacionan estrechamente con las limitaciones impuestas en la ley general impugnada a la participación ciudadana**, que pretenden reducirla a meros actos testimoniales o de



acompañamiento sin la fuerza política y jurídica suficiente para incidir positivamente en la toma de decisiones de las autoridades políticas democráticamente elegidas en los Estados y Municipios, en lo que al régimen interior del desarrollo urbano concierne.

Debe analizarse el contenido y alcance de los artículos 1, en todas sus fracciones, especialmente la número IV, 2, fracciones VIII, XIV y XXI, 3, en todas sus fracciones, particularmente VI, VII, XV y XVIII, 5, fracciones I y V, 6 y 7, en todas sus fracciones, particularmente I y II, 8, fracciones III, XI y XII, 9, fracciones I, III, X, XII, XIII y XIV, 11, especialmente el segundo párrafo, 12, 14, 15, 16, 27, 28, 31, 32, en todas sus fracciones, particularmente I y VII, 33, fracciones III y IV, 34, 35, en todas sus fracciones, particularmente I, II, III, IV, V y VI, 48, 49, en todas sus fracciones, especialmente I, II, III y VII, y 50 de la ahora abrogada Ley General de Asentamientos Humanos; y 1, especialmente la fracción IV, 3, fracciones XII, XIX, XXXVI, XXXVIII, XXXIX y XL, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, especialmente las fracciones II y XX, 11, especialmente las fracciones I, III, XI, XVII, XIX y XXI, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 32, último párrafo, 34, especialmente las fracciones IV y VI, 37, 38, 40, 41, 44, 47, 52, especialmente las fracciones I, II y VII, 53, especialmente las fracciones IV y VI, 54, fracción IV, 59, 60, fracciones VII y IX, 71, fracciones I y II, 76, párrafo primero, y 93 de la ley general impugnada.

Mientras que la ley general impugnada restringe y anula el ámbito de libertad política y jurídica de las autoridades locales y municipales para la construcción de sus respectivos ordenamientos jurídicos en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano; por otro lado, **reduce la participación ciudadana y vecinal al mero análisis y reflexión de la problemática urbana**, por lo que ahora los ciudadanos y vecinos no pueden hacer ni exigir a las autoridades locales, propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, a los usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con los derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada ley general de la materia.

De tal suerte que, bajo la ley general impugnada, los artículos 1o., 39, 40, 41, 49, 115 y 133 constitucionales carecerían de eficacia democrática, pues aun



y cuando en los Gobiernos Locales y municipales existan autoridades políticas integradas por representantes elegidos democráticamente por los ciudadanos habitantes de cada entidad o Municipio; los principios, mandatos y obligaciones que derivan de dichos preceptos constitucionales y que deben regir la actuación de las autoridades estatales o municipales, quedarán sujetos a dicha ley general.

En el contexto normativo de la abrogada ley general de la materia, en términos de su artículo 35, las competencias de los Municipios previstas en los incisos a) y d), y penúltimo párrafo de la fracción V del artículo 115 constitucional, significaban la obligación de determinar: 1) las áreas que integran y delimitan los centros de población; 2) los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población; 3) los usos y destinos permitidos, condicionados y prohibidos; 4) las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados; 5) la compatibilidad entre los usos y destinos permitidos, así como 6) las densidades de población y construcción, entre otras.

Con la ley general impugnada, conforme a su artículo 59, las facultades de planeación, zonificación, autorización de usos de suelo y de reglamentación, son reducidas y prácticamente anuladas mediante las obligaciones de: 1) regular la mezcla de usos de suelo en las zonas de conservación; 2) de considerar compatibles y, por tanto, de "no separar" los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo; 3) de permitir la densificación en las edificaciones; y, 4) de garantizar la consolidación de una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Lo anterior, en el entendido de que **a través de la abrogación de la Ley General de Asentamientos Humanos, se eliminó la obligación a cargo de las Legislaturas de expedir disposiciones para determinar la proporción que debía existir entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a la habitación, servicios urbanos y actividades productivas**; es decir, de normas que salvaguardan la adecuada mezcla de usos de suelo que debían procurar los Municipios en el ejercicio de sus facultades de planeación, zonificación, asignación de usos de suelos o aprovechamientos predominantes para cada zona de los centros de población, y de reglamentación, mediante el establecimiento de usos y destinos permitidos, condicionados y prohibidos, de las disposiciones



aplicables a los usos y destinos condicionados, a la compatibilidad entre los usos y destinos permitidos, así como a las densidades de población y construcción, entre otras.

**Tal eliminación obedece a la intención de que no exista más una separación o mezcla adecuada entre usos de suelo predominantes, compatibles, condicionados y prohibidos,** no obstante que la existencia de estas categorías normativas no impide la mezcla de usos de suelo, ni son contrarias a los principios de derecho a la propiedad urbana, coherencia y racionalidad, productividad y eficiencia o accesibilidad universal y movilidad, que introduce la ley general impugnada.

• **Cuarto. Violaciones al proceso legislativo de la ley general impugnada, que derivan del principio democrático y del sistema de representación política.** Las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión aprobaron los respectivos dictámenes de las Comisiones Legislativas **sin observar las formalidades esenciales que exige el principio democrático** contemplado en el artículo 72, en relación con los diversos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal y que prescribe el Reglamento del Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, **a fin de dar estudio y publicidad debidos para la auténtica discusión democrática a los dictámenes respectivos** que contenían los proyectos de la ley general impugnada.

De la revisión del proceso legislativo se puede advertir que **ninguna de las Cámaras del Congreso de la Unión turnó la iniciativa y minuta con proyecto de dicha ley general a sus respectivas Comisiones de Puntos Constitucionales;** de manera que los diputados y senadores encargados de estudiar y dictaminar no estuvieron en condiciones de participar en la discusión democrática del proyecto de ley respectivo.

Además, **no existe constancia de que los presidentes de las Comisiones Legislativas de la Cámara de Diputados** que sí participaron en el estudio y dictamen de la minuta con proyecto de la ley general impugnada, **hayan citado con la debida oportunidad a los integrantes de las comisiones respectivas a la sesión donde finalmente se aprobó el dictamen correspondiente.**



Asimismo, es claro que tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, **se discutieron y aprobaron en las sesiones de doce y trece de octubre de dos mil dieciséis, los respectivos dictámenes con el proyecto de la ley general impugnada, sin haberse remitido a todos los diputados y senadores tales dictámenes para su conocimiento y estudio, sin haberse publicado tales dictámenes con la anticipación debida** en las Gacetas Parlamentarias correspondientes, **y sin encontrarse listados en el orden del día de cada una de dichas sesiones** públicas la lectura ni la discusión de los mismos.

En el caso de la Cámara de Senadores, **las comisiones involucradas supuestamente sesionaron, sin que exista constancia fehaciente de ello, el trece de octubre de dos mil dieciséis**, mismo día que les fue turnada con modificaciones la minuta con proyecto de ley remitida por la Cámara de Diputados, **sin que mediara convocatoria o cita de sus respectivos presidentes**, elaborando un supuesto dictamen sobre dicha minuta, respecto del cual **no existe constancia de que fuera remitida por el presidente de la Mesa Directiva de esa Cámara de Origen** para que finalmente se discutiera y aprobara el mismo día trece de octubre de dos mil dieciséis.

Así, los diputados y senadores que finalmente aprobaron la ley general impugnada, **no tuvieron ni se dieron tiempo suficiente para leer y comprender los alcances normativos de dicha ley**, lo que irresponsablemente anuló cualquier posibilidad real de generar la discusión pública y auténticamente democrática que exige el artículo 72 constitucional.

Tan evidente fue la violación, que **el doce de octubre de dos mil dieciséis, un integrante de la Cámara de Diputados**, Juan Romero Tenorio, **interpuso una moción suspensiva para que el dictamen** que contenía el proyecto de la ley general impugnada **fuera devuelto a comisiones** y existiera la posibilidad de atender las omisiones y contradicciones de dicha ley; moción suspensiva donde con evidente razón **se alegó que ninguno de los diputados presentes había tenido oportunidad de leer el dictamen que se pretendía aprobar sin mayor discusión ese mismo día**, pues ese dictamen, se afirmó, había sido presentado ese mismo día doce de octubre de dos mil dieciséis a la Comisión Legislativa correspondiente, apenas a las nueve de la mañana.



Ahora, **la moción suspensiva señalada fue desechada por votación económica de la mayoría de los diputados presentes**; sin embargo, **no se brindaron razones para justificar esa decisión**, no obstante que esa moción suspensiva se encontraba relacionada con el trámite del asunto (proyecto de la ley impugnada), que no se encontraba listado en el orden del día de esa sesión pública ni para su lectura ni discusión, y respecto del cual **no se alegó ni se justificó que fuera un caso de urgente u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los presentes**, en términos de lo previsto en los artículos 59 y 60 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Impugnaciones dirigidas a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.**

• **Quinto. La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder.** Los artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56 de la ley local impugnada establecen la facultad del gobernador para ordenar la publicación en el Periódico Oficial Local e inscripción en el Registro Público de la Propiedad, de los planes y Programas de Desarrollo Urbano, incluidos los municipales, lo cual **vulnera la autonomía de los Municipios** en el ejercicio de su potestad de formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de su territorio, así como para expedir los reglamentos y demás disposiciones administrativas de observancia general, en términos de la fracción V, inciso a) y último párrafo del artículo 115 constitucional; lo que conduciría a que el Municipio se viera impedido o entorpecido para concluir el proceso de expedición de las normas que integran el orden jurídico municipal en materia de desarrollo urbano.

Lo anterior, siendo que ni la Constitución Federal ni la Local de Nuevo León prevén competencia a favor del Ejecutivo de la entidad federativa que lo habilite para que emita ese tipo de órdenes, lo cual distorsiona el sistema de distribución de competencias constitucionales.

El Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que si con motivo de la distribución de funciones establecida por el Constituyente



local se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de uno de los Poderes de la entidad federativa, tal situación transgrede el principio de división de poderes.

• **Sexto. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno Local.** Los artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56 de la ley local impugnada establecen que la etapa de verificación de congruencia por parte del Gobierno del Estado debe ser anterior a la etapa de aprobación definitiva del proyecto final de plan o programa de desarrollo urbano municipal por parte del Ayuntamiento, lo que **viola la autonomía del Municipio** en ejercicio de su potestad de formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo urbano municipal y zonificación de territorio, previsto en la fracción V, inciso a), último párrafo, del artículo 115 constitucional.

Resulta ocioso e ilógico que la etapa de verificación de congruencia de un plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, con los demás instrumentos normativos que integren el sistema estatal de planeación urbana tenga lugar previo a la aprobación oficial y/o definitiva de tales instrumentos por parte del Ayuntamiento; ya que en ese supuesto no puede considerarse que exista una manifestación definitiva de voluntad por parte del órgano constitucionalmente facultado, respecto a su aprobación oficial y/o definitiva.

Tal previsión **viola el principio de división de poderes**, puesto que representa una intromisión injustificada del Gobierno Local en el desarrollo de una competencia del Municipio, que a su vez conduce a una dependencia y subordinación frente al pretendido dictamen de congruencia de un simple proyecto que no ha sido siquiera analizado por el Ayuntamiento a la luz de la participación ciudadana y vecinal.

Además, con tal previsión se **transgrede lo previsto en el artículo 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, que establece que la etapa de verificación de congruencia es posterior a la aprobación del plan o desarrollo urbano municipal por parte de los Ayuntamientos.**



• **Séptimo. La previsión de que el Gobierno Local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal.** El artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada, establece que el objeto del dictamen de congruencia que emita el Gobierno Local no sólo implica la evaluación del proyecto de plan o programa de desarrollo urbano y/o zonificación del territorio municipal, en comparación con los planes o programas que integren el nivel superior de planeación en el Sistema Estatal de Planeación, sino también **calificar si cumple con las normas contenidas en la ley de la materia y con el procedimiento de consulta popular;** lo que vulnera la autonomía municipal en el desarrollo de sus facultades de formular, aprobar y administrar tales planes, prevista en la fracción V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional.

Lo anterior es intromisión del Ejecutivo Local en los procesos de planeación urbana municipal y genera dependencia y subordinación municipal, **al permitir incluso al Gobierno Estatal objetar la legitimidad del proceso de consulta pública o calificar la validez de las disposiciones de tales planes y programas.**

Conforme a la **jurisprudencia P./J. 17/2011**, de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA.", el requisito concerniente a la obtención del dictamen de congruencia por parte de los Municipios como condición previa para estar en aptitud de ordenar la publicación e inscripción de un plan o programa de desarrollo urbano municipal que hubieren aprobado, se inscribe en el contexto del **Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Nacional** y, en particular, en el **Sistema Estatal de Planeación Urbana;** por tanto, **el dictamen de congruencia debe circunscribirse a la verificación de la congruencia de los aspectos técnicos de las políticas públicas concernientes al ámbito de la planeación urbana,** en la medida en que se relacionen con los niveles superior del sistema estatal de planeación urbana, pero únicamente bajo criterios de congruencia, coordinación y ajuste, no de validez.

Además, tal previsión **transgrede los artículos 10, fracción VII y 44 de la ley general de la materia, que establece la delimitación del objeto del dictamen**



**de congruencia**, siendo que corresponde a las entidades federativas analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, a través de dictámenes de congruencia estatal; y al Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, debe consultar a la autoridad competente local sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal.

• **Octavo. La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local.** El artículo 57 de la ley local impugnada establece que la entrada en vigor de los planes y programas de desarrollo urbano ocurrirá a los treinta días hábiles posteriores a su publicación en el Periódico Oficial de la entidad federativa, lo cual **viola la autonomía municipal** reconocida en la fracción V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional, para fijar la fecha de entrada en vigor de dichos instrumentos normativos en sus artículos transitorios, siempre que no se disponga su aplicación retroactiva.

Tal previsión conlleva la **intromisión del Congreso del Estado en la configuración del orden jurídico municipal y en el proceso de planeación y administración urbana del Municipio**, y produce una dependencia y subordinación a una previsión no esencial que requiera ser homogeneizada en la totalidad del territorio local.

Además, **contraviene los principios de razonabilidad y proporcionalidad contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales**, porque no existe motivo que justifique condicionar la eficacia jurídica de la publicación y el inicio de la vigencia normativa de los planes y programas de desarrollo urbano municipal.

Máxime que el **artículo 78 de la Constitución de Nuevo León**, dispone que toda ley obliga desde el día de su publicación, sino es que la misma ley dispone otra cosa; en tanto que los diversos **3 y 4 del Código Civil Local**, señalan que las leyes, reglamentos, circulares o cualquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial, sin perjuicio de que si la ley, reglamento, circular o



disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior. Inclusive, el **artículo 222, párrafo tercero, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León**, dispone que para que surtan efectos jurídicos los reglamentos y acuerdos de observancia general aprobados por los Ayuntamientos, basta el simple hecho de que aparezcan publicados en el Periódico Oficial del Estado, y que si el documento publicado indica la fecha a partir de la cual debe entrar en vigor, los efectos jurídicos surten desde la fecha indicada.

• **Noveno. Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local.** Los artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo, y 328 de la ley local impugnada facultan a la citada secretaría para que: **1)** expida normas técnicas en materia de patrimonio cultural inmueble; **2)** emita criterios y normas técnicas de desarrollo urbano, normas sísmicas, planeación urbana, manejo de aguas pluviales, construcción, equipamiento, "entre otras"; y, **3)** establezca y vigile el cumplimiento de la normatividad técnica para *regular* el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado; lo que viola las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), y último párrafo, del artículo 105 constitucional.

Los preceptos impugnados rebasan el objeto constitucional del tipo de ordenamiento al que pertenecen, inclusive el delimitado por la ley general de la materia, que es la de sentar las bases normativas, formalidades, principios, procedimientos y requisitos conforme a los cuales los Municipios desarrollarán sus potestades normativas y administrativas.

Tales normas **generan una distorsión en el sistema de competencias constitucional, así como la concentración o consolidación del poder en el Ejecutivo Local**, porque asigna a sus dependencias administrativas funciones normativas y administrativas no previstas en el orden constitucional ni en la ley general de la materia; no obstante que se relacionan íntimamente con la competencia municipal que reconocen las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a),



y último párrafo del artículo 115 constitucional, lo que **produce una intromisión, dependencia o subordinación municipal hacia ese Poder.**

• **Décimo. La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal.** Los artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio, párrafo segundo, de la ley local impugnada prevén la creación de dicho organismo, lo cual **vulnera la facultad del Municipio para acordar o convenir libremente esquemas de asociación, coordinación y/o colaboración con el Gobierno Local y el resto de los Municipios de la zona metropolitana referida, para la creación y/o constitución de dicho organismo, o para el ejercicio conjunto de la función de planeación urbana,** según lo previsto en los artículos 115, fracciones II, párrafo primero, III, párrafo tercero, y VI, y 116, fracción VII, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

Atendiendo a los referidos preceptos constitucionales, los Poderes Ejecutivos Locales y los Ayuntamientos pueden celebrar convenios de asociación, coordinación y/o colaboración, para el ejercicio o gestión conjunta de determinadas funciones públicas o la prestación de ciertos servicios públicos, entre las cuales se encuentra la planeación urbana.

Ni en la Constitución Federal ni en la Local de Nuevo León, ni en la ley general de la materia, se contempla en forma expresa la facultad de las Legislaturas Locales para crear organismos descentralizados que desarrollen la función pública de planeación urbana o de gestión de las demás funciones o servicios públicos municipales.

Cabe destacar que el artículo 157 de la Ley de Gobierno Municipal Local establece que el Municipio, previa aprobación de su Ayuntamiento, **podrá convenir y acordar** con otros Municipios, los Gobiernos Local y Federal, la coordinación que se requiera, a efecto de participar en la planeación y programación del desarrollo municipal, en la ejecución de acciones conjuntas para cumplir con los fines de la administración pública municipal.

A su vez, el diverso 158 del mismo ordenamiento, señala que el Municipio **podrá celebrar convenios de coordinación o colaboración administrativa** con



otros o varios Municipios, con los Gobiernos Estatal y Federal, para la constitución y el funcionamiento de Concejos intermunicipales de colaboración para la planeación y ejecución de programas y acciones de interés mutuo; para la adquisición en común de materiales, equipo e instalaciones para los servicios municipales, la adquisición de bienes y servicios por medio de convenios marco o compras consolidadas que le representen mejores condiciones de compra; la contratación en común de servicios de información, servicios de mantenimiento o de asesoría especializada; la ejecución y el mantenimiento de obra pública; y las demás que consideren convenientes, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales respectivas.

Por su parte, el artículo 159 de la ley de gobierno municipal citada, dispone que **los Municipios podrán suscribir convenios de coordinación** (que son aquellos que tienen por objeto la colaboración interinstitucional para mejorar la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función, sin que ninguna de las partes ceda a la otra la atribución, en todo o en parte, respecto de la materia correspondiente); **y convenios de asociación con objeto común** (que son aquellos en los que las partes se proponen a prestar un servicio público o ejercer alguna de sus funciones de manera conjunta, creando para tal efecto un organismo paramunicipal en el cual las partes depositen la totalidad de las atribuciones que les correspondan, en términos del acuerdo que al efecto adopten).

• **Décimo primero. El Congreso Local viola la forma del Estado Federal y la autonomía municipal, pues al ampliar el objeto de la ley local impugnada, no deja margen de libre apreciación a Municipios para que, atendiendo a sus particularidades, apliquen sus propias políticas urbanas y establezcan las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines esenciales de la materia, previstas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal.** Los artículos 1, fracciones I, II, III y IV; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 79, fracción III, 86 y 111 de la ley local impugnada, violan el artículo 124 constitucional, en relación con los diversos 10, fracción I, y 52, fracciones I y VII, de la ley general de la materia, así como el 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Federal, pues el Congreso de Nuevo León, **al ampliar el objeto de la ley, vulnera la forma de Estado Federal (descentralización del poder público).**



El objeto de la ley local impugnada fue ampliado de manera novedosa y **atribuye al Congreso Local facultades de fijar normas para ordenar el uso del territorio y para fijar criterios** que le permitieran intervenir de forma directa en la definición **en el ámbito de la planeación urbana y políticas urbanas** (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación). Ese cambio de objeto llevó al Congreso Local a regular aspectos y detalles nunca antes abordados en la historia de las leyes estatales en materia de asentamientos humanos.

La ampliación del objeto llevó al Congreso Estatal que podía **determinar el contenido y alcance que los Municipios debían dar a las disposiciones concernientes a la planeación urbana, zonificación del territorio y regulación de la mezcla de usos del suelo.**

El Congreso Local se atribuyó competencia para establecer que la zonificación que se previera en los planes o programas de desarrollo urbano municipal, debía obedecer a los **criterios: 1)** Que solamente en las zonas de conservación se puede **regular la mezcla de usos de suelo** y sus actividades; **2)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, **se deben permitir y considerar compatibles los usos residenciales, comerciales y centros de trabajo, quedando prohibido establecer una separación entre los mismos**, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud e integridad de las personas, o rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y, **3)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, se deberá **permitir la densificación en las edificaciones.**

El Congreso Local, con la ampliación del objeto de la ley, llega al extremo de establecer que las **políticas y programas de movilidad deberán promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**

Así, ignoró deliberadamente que actúa como Poder Constituido y no Constituyente, lo que le obliga a respetar los límites de su facultad legislativa, acorde con los artículos 40, 41, párrafo tercero, 115, fracción V, incisos a), d), f) y h), 124 y 133 de la Constitución Federal.



**El Poder Legislativo Local no debió guiarse enteramente por la ley general de la materia**, porque su conducta debe siempre respetar los principios fundamentales o mandatos de optimización del Pacto Fundamental.

Con lo anterior, **se agotó y anuló el ámbito de libertad política y técnica para que los Municipios puedan configurar su régimen interior bajo los principios democráticos que inspiran el Pacto Federal y el sistema de distribución de competencia constitucionales**; pues de manera injustificada amplió el objeto de la ley estatal impugnada, pretendiendo imponer bajo el principio de jerarquía normativa, la orientación y contenido de las políticas públicas de ordenamiento territorial y urbanas (crecimiento, conservación, mejoramiento y consolidación), así como reglas y prohibiciones específicas relacionadas con la forma en que pretende que las autoridades municipales ejerzan sus atribuciones al expedir planes y programas de desarrollo urbano municipal, **al grado de prescribir un único modelo de desarrollo urbano, de total flexibilización, para que prevalezca en todos y cada uno de los Municipios y centros de población, sin importar sus contextos particulares y la opinión de las comunidades locales y regionales.**

• **Décimo segundo. Falta de competencia del Congreso de Nuevo León para regular de manera sustantiva y fijar criterio en lo relativo al ordenamiento territorial, uso del suelo, desarrollo urbano, planificación urbana municipal (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación), así como zonificación y movilidad urbana.**

El Congreso Estatal no se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer que las políticas y programas de movilidad deberán promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Lo anterior, porque en el esquema del proceso técnico-administrativo existen diversas variables físicas, medioambientales y socioeconómicas que los urbanistas y otros especialistas requieren tomar en cuenta para sugerir las políticas públicas más adecuadas en un contexto particular específico, que por lo mismo



no pueden aplicarse de forma generalizada para todos los Municipios o centros de población.

• **Décimo tercero. El Congreso Local se extralimitó en su facultad legislativa, vulnerando la forma del Estado Federal, al imponer un único modelo de desarrollo urbano y establecer a detalle los contenidos y estrategias normativas que deberán seguir todos los Municipios de la entidad, quedando prácticamente sin libertad de elección en cuanto a las políticas públicas o estrategias que puedan emplear para la consecución de los fines establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, generando desregulación del sector inmobiliario y maximizar las utilidades de los inversores.** Lo anterior, a diferencia del criterio bajo el cual se discutió y aprobó la expedición de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

**La ley local impugnada impone un único modelo de desarrollo urbano, donde, en consonancia con las posturas y el discurso que a lo largo de los años han manifestado los desarrolladores inmobiliarios, se produce la desregulación del sector inmobiliario, para maximizar las utilidades o beneficios económicos de las inversiones que se realizan en este sector de la economía, en perjuicio del orden público y el interés social.**

Los artículos 3, 11, 79, 86, 88 y 111 de la ley local impugnada, no se limitan a desarrollar normas básicas para ordenar el uso del suelo ni los asentamientos humanos; por el contrario, bajo el pretexto de fijar criterios que garanticen una efectiva congruencia, coordinación y ajuste entre los dos niveles de gobierno para la planeación de acciones en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, **se regula de forma amplia, detallada y sistemática la manera en que todos y cada uno de los Municipios deberán ejercer sus facultades de planeación;** situación que produce vulnerabilidad política y jurídica en perjuicio del ente municipal, en cuanto al libre y responsable desarrollo de sus facultades constitucionales.

Contrario a lo que se supuso en la exposición de motivos de la iniciativa de la ley local impugnada, **las políticas de flexibilizar la mezcla de usos de suelo y la densificación de centros de población no son nuevas** ni constituyen por sí mismas la solución a todos los problemas y desafíos en la planeación y regulación



del desarrollo urbano; tampoco eran incompatibles con las prescripciones de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

Por lo menos en lo que se refiere al Área Metropolitana de Monterrey y al centro de población localizado en el Municipio actor, **los instrumentos normativos expedidos al amparo de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano, avanzaron en la línea de que resulta necesario hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, flexibilizando en algunas zonas o distritos la mezcla de los usos de suelo y la densificación de los centros de población.**

• **Décimo cuarto. La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana.** El Congreso de Nuevo León al expedir la ley local impugnada, viola el artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HÁBITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT).

En comparación con los artículos 19, 20 y 22 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, la ley local impugnada elimina las disposiciones en las que se establecía que, en los procesos de actualización o modificación de los planes y Programas de Desarrollo Urbano, la participación ciudadana constituía una forma de coadyuvancia entre vecinos y autoridades municipales, y que podía darse a través del ejercicio de derecho de petición previsto en el artículo 8o. de la Constitución Federal, o bien a través de la denuncia ciudadana o de la consulta pública.

El artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada, establece que las materias comprendidas en la participación ciudadana son aquellas que se relacionan con la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes



o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, que son formas de contraloría. En cambio, **la ley abrogada establecía que la participación ciudadana comprendía la vigilancia social como una forma de coadyuvancia directa y no sólo como mecanismo de contraloría social.**

Así, **se reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana**, por lo que ahora los ciudadanos no pueden hacer, ni exigir, a las autoridades locales propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, **en comparación con los derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local.**

• **Décimo quinto. La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o Local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal.** El artículo 136, fracción III, inciso a), de la ley local impugnada, **restringe la facultad de los Municipios para determinar**, a través de la zonificación primaria del territorio municipal, como áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, al condicionar su constitución y delimitación a la **previa existencia de un decreto del Gobierno Federal o Local**, lo que vulnera la fracción V, inciso a), y último párrafo, del artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con lo previsto en los diversos 8, fracciones V, VIII, y XV, 10, 46, párrafo cuarto, y 77 Bis, fracción IV, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En el artículo 121, fracción III, inciso a), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, se establecía que correspondía a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasificarían como: I. Áreas urbanas o urbanizadas; II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y, III. Áreas no urbanizables, entre otras causas, por razones de preservación ecológica.



El artículo 136 de la ley local impugnada, ahora dispone que corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como: I. Áreas urbanas o urbanizadas; II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y, **III. Áreas no urbanizables, en los siguientes términos: a) por causa de preservación ecológica, decretadas por la Federación o el Estado conforme a la legislación aplicable.**

El agregado que se destaca en la ley local impugnada **viene a condicionar y restringir las razones por las cuales un área determinada pudiera clasificarse como área no urbanizable por causa de preservación ecológica**, por cuanto **exige que exista un decreto al respecto por el Gobierno Federal o Local conforme a la legislación aplicable.**

• **Décimo sexto. Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio.** El artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada establece que **la cesión de áreas municipales deberá realizarse por una sola ocasión y que no podrá exigirse cesión adicional a la realizada con la acción de crecimiento previamente autorizada**, y que **en la densificación en fraccionamientos autorizados que incluya el cambio de uso de suelo diferentes al habitacional, no será exigible área de cesión municipal**, lo que vulnera los principios consagrados en los artículos 115, fracción IV, inciso a) y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal.

Tal precepto desconoce la prerrogativa constitucional consistente en que la hacienda pública municipal se formará de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y que en todo caso percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, "**consolidación**", traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; y **que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones**; puesto que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, los Estados o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades



paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Acorde con los artículos 10, fracciones XII y XXI, 57 y 76 de la ley general de la materia, se advierte que es **responsabilidad de la Legislatura Local establecer en favor de las haciendas municipales, sin exención alguna** (salvo las autorizadas constitucionalmente), **las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su división, fraccionamiento y consolidación**, y para el financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la "**consolidación**" y el crecimiento urbano; además de prever las especificaciones **que garanticen que se efectúen las donaciones y "cesiones" correspondientes a las vías públicas locales, "equipamientos" y "espacios públicos" que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población**; así como establecer disposiciones tendentes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, **garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del "polígono sujeto a densificación"**.

Así, **los preceptos impugnados contravienen la ley general**, cuando prevén que: **1)** los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; **2)** las acciones que impliquen la densificación de los centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras; **3)** las leyes locales deben establecer disposiciones tendentes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación; **4)** el principio de protección y progresividad del espacio público implica, entre otras cosas, fomentar la creación de espacios públicos, los cuales podrán ampliarse o mejorarse, nunca verse disminuidos; **5)** que los planes o Programas Municipales de Desarrollo, de Conurbaciones y de Zonas Metropolitanas, definirán la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo establecido



por las Normas Oficiales Mexicanas aplicables, y que se deben privilegiar la dotación y preservación del espacio público para, entre otras cosas, el deporte, los parques y las plazas, de manera que cada colonia, barrio y localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las normas mencionadas; **6)** los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano deben incluir los aspectos relacionados con la creación del espacio público y las alternativas para su expansión; y, **7)** los Municipios deben vigilar y promover que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

• **Décimo séptimo. La previsión relativa al "área libre complementaria", viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público.** El artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada, establece que **en densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones, se dejará área libre complementaria a razón del 8 % sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos;** regla que no satisface los principios que orientan la política pública adoptada en la ley general de la materia para la **creación y ampliación del espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, en los casos de zonas sujetas a políticas de densificación;** lo cual vulnera los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal.

El precepto impugnado conlleva que el Municipio no se encuentre en condiciones de prestar adecuadamente los servicios públicos que le corresponden por lo siguiente:

**1. El "área libre complementaria" no es una figura jurídica que signifique la cesión de terreno en propiedad a los Municipios,** ya que el dominio sobre el mismo se mantiene en el desarrollador, de tal manera que no es auténticamente un espacio público que pueda disponer el ente municipal para destinarlo a fines públicos, no obstante que **la ley general prevé que los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos;**



**2. Las acciones que impliquen la densificación de los centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras**, lo que no puede ocurrir si el derecho de propiedad sobre el "área libre complementaria" sigue bajo la titularidad del desarrollador;

**3. La ley estatal debe establecer las disposiciones que garanticen la dotación suficiente de espacios públicos por habitante, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes**, lo que no se satisface con el "área libre complementaria";

**4. La ley estatal**, de acuerdo con el principio de protección y progresividad del espacio público, **debe fomentar la creación y ampliación de los espacios públicos, evitando que puedan verse disminuidos**; disminución que ocurre cuando se permite la densificación (incremento de la población o de la vivienda) sin el incremento proporcional del espacio público correspondiente;

**5. No se garantiza la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo que establezcan las normas internacionales u oficiales aplicables**, de manera que cada colonia, barrio o localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las mencionadas normas;

**6. No se permite que los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano puedan incluir los aspectos relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales**;

**7. Se dificulta e impide promover eficazmente que el espacio público tenga una cobertura suficiente**, no obstante que su creación constituye una causa de utilidad pública y un aspecto que debe fomentarse para cumplir con los principios de política pública que se enumeran en el artículo 4 de la ley general de la materia.

• **Décimo octavo. La previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal.** Los artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada, establecen que las áreas de cesión municipal podrán diseñarse como plazas,



jardines "y lagunas", con la única restricción de que por lo menos el 30 % deberán ser jardines; lo cual permitiría que el 70 % de área de cesión municipal pudiera darse bajo el diseño de una "laguna"; lo cual viola los artículos 115, fracciones III, inciso g), IV, inciso a), y párrafo segundo, y V, último párrafo, y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 4, fracción VII, y 76, párrafo segundo, de la ley general de la materia, que establecen como requisitos del espacio público (área de cesión municipal) su "habitabilidad" y que no sean residuales ni estén ubicados en "zonas inundables" o de riesgos.

Las previsiones impugnadas, no satisfacen los principios que orientan la política pública adoptada en la ley general de la materia para la creación de espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, que son servicios públicos que corresponde prestar al Municipio por disposición constitucional.

• **Décimo noveno. La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas y jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario.** Los artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada, establecen la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas y jardines a cargo de quien solicite la autorización de subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado, lo cual **no genera certeza y seguridad jurídica para determinar si esa obligación se actualiza a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado.**

La ambigüedad de tales preceptos impide afirmar de forma categórica e indubitable que la subdivisión de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado genera realmente la obligación de ceder las áreas que corresponden al Municipio.

Además, **se limita esa obligación de ceder área municipal a aquellos predios con uso de suelo habitacional, excluyendo el resto de los predios con usos de suelo comercial, de servicios o industrial**, lo cual no ocurría con la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, y se vulneran los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 57 y 76 de la ley general de la materia.



• **Vigésimo. La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local.** Los artículos 367, párrafo segundo, 368, 370, 375, 376 y 382, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, de la ley local impugnada, establecen como condición para que los Municipios puedan ejecutar **clausuras y suspensiones de obras** que incumplan con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, **de una autorización judicial previa**, lo que **vulnera la autonomía municipal**.

De lo resuelto por ese Alto Tribunal en la **controversia constitucional 1/95**, se desprende que en el ejercicio de su potestad de mando, **la administración pública municipal no se encuentra sujeta a la jurisdicción de los tribunales de justicia administrativa, mucho menos a la potestad jurisdiccional de los tribunales locales**, puesto que opera bajo el principio de autotutela administrativa, y que **la intervención de la jurisdicción administrativa solamente se actualiza cuando se suscita la impugnación por parte de los particulares que resulten afectados por el acto administrativo.**

Por autotutela administrativa entendemos la capacidad de la administración pública de imponer su voluntad e incluso ejecutarla sin necesidad de acudir a los Jueces y tribunales para imponer sus decisiones. Así, las normas impugnadas **transgreden los principios de división de poderes, supremacía constitucional y de autonomía municipal, en su vertiente de autotutela administrativa**, ya que desconocen que el Municipio, por conducto de su Ayuntamiento o de la administración pública municipal, constituyen un **auténtico órgano de gobierno dotado de autonomía constitucional**, siendo que tales previsiones lo colocan en una situación de **subordinación frente al Poder Judicial**, pues las autoridades administrativas ya no podrán imponer medidas de seguridad como suspensiones o clausuras, sino sólo cuando sea producto de una resolución judicial.

Por tanto, las normas impugnadas impiden que, en materia de asentamientos humanos, el Municipio ejerza por sí y ante sí sus facultades administrativas y ejecutivas, para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas, como son las suspensiones y clausuras a los particulares que infrinjan las disposiciones respectivas, sin necesidad de acudir previamente a los tribunales judiciales.



• **Vigésimo primero.** Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria. Los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, y 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada, regulan de forma exhaustiva la regulación del momento y condiciones bajo las cuales, por un lado, **los promotores pueden comenzar a recibir los beneficios económicos del proceso de urbanización aún inconcluso** y, por otro, las **circunstancias en que los Municipios deben asumir el costo financiero de los servicios de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento** (a diferencia del resto de los servicios públicos municipales), **aun cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.**

Lo anterior, siendo que el artículo 205, fracción VI, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, establecía que **el titular de la autorización** de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, **estaría obligado a cubrir los gastos de los servicios** de agua potable, drenaje, sanitario, alumbrado público, recolección de basura y mantenimiento de la arborización **hasta la fecha de la recepción por el Municipio de las obras y servicios terminados del fraccionamiento; sin excluir, como ahora lo hacen las normas impugnadas, el alumbrado público y la recolección de basura.**

Por tanto, **el Congreso Local se arroga la facultad del Municipio de regular la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta y administrar los servicios públicos de su competencia.**

• **Vigésimo segundo.** La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver. Los artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la ley local impugnada, reducen prácticamente todos los plazos previstos en lo que se refiere al ejercicio del Ayuntamiento de sus potestades respecto a la **determinación y regulación de los plazos previstos para que las autoridades resuelvan**



**las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones en el ámbito de sus competencias**, lo cual viola la autonomía municipal, la división de poderes y la supremacía constitucional, pues ello desconoce la competencia constitucional de los Municipios para regular las materias y procedimientos administrativos que les corresponden, pues no se consideran las capacidades institucionales ni la complejidad de revisar cada solicitud, para efectos de determinar los tiempos de revisión de papelería, trámite, autorización y expedición de licencias.

La Legislatura Local distorsiona el sistema de competencias constitucional, porque agota de forma exhaustiva la regulación de todos los aspectos relacionados con procedimientos administrativos formales o constitutivos a partir de los cuales se conforma la voluntad oficial de la administración pública municipal, respecto a las pretensiones de autorización de los interesados para llevar a cabo acciones urbanas previstas en la ley de la materia. Lo anterior, **coloca a los Municipios como meros ejecutores de normas, sin permitir que tengan un razonable margen de libertad para regular procedimientos administrativos y los plazos para resolver**, conforme a sus necesidades y condiciones particulares.

• **Vigésimo tercero. La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídicas.** Los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la ley local impugnada, establecen para efectos prácticos que **la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de restantes, licencias de uso de suelo y de construcción tendrán vigencia indefinida** (sólo para el proyecto ejecutivo se establece una vigencia de 4 años), violan la autonomía municipal, división de poderes y supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local establecía vigencias definidas para todas las autorizaciones.

**Lo anterior genera incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al momento o lapso de tiempo dentro del cual el titular del permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización, puede ejercer la prerrogativa que en el mismo se consigne;** no obstante que es un hecho notorio que las condiciones sociales, económicas, culturales, medioambientales, jurídica y de infraestructura en los centros de población no son estáticas, sino dinámicas.



Tal regulación no es un medio adecuado que sirva a un fin constitucionalmente legítimo, pues distorsiona el ámbito de competencia constitucional del Municipio en materia de planeación, administración y urbana, al grado de que puede llegar a impedir que el desarrollo de las mismas surta el efecto útil deseado. Ello es así, pues si con motivo del desarrollo inadecuado de la función legislativa del Congreso Local, se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de los Municipios, ello transgrede el principio de división de poderes.

Cualquier autorización incorpora una serie de prerrogativas en favor de su titular, motivo por el cual los Jueces podrían llegar a considerar que la posterior entrada en vigor de una norma general no puede modificar o extinguir derechos o la situación jurídica particular surgida con anterioridad al plan o programa, aun a pesar de que el titular de la prerrogativa conferida a través del permiso, licencia o autorización de vigencia indefinida, aún no fuera ejercida.

Los preceptos impugnados, además, **resultan contradictorios con el artículo 93, último párrafo, de la propia ley local impugnada**, el cual establece que la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualquier otro derecho adquirido, que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación.

• **Vigésimo cuarto. El Congreso del Estado desarrolló deficientemente su función legislativa en lo que se refiere a la regulación de aspectos relacionados con la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídicas, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional.** Aunque la ley local impugnada tomó una parte de la estructura y contenido de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, **dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de dicha ley**, que entre otras cosas establecía que los Municipios debían prever en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, **que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano cumplieran con las siguientes características:** a) Que no tuvieran pendientes mayores al 45 %; b) Que el suelo no tuviera fallas o fracturas geológicas; c) Que no fuera susceptible de derrumbes o deslizamientos; d) Que no sea colapsable, dispersivo, granular suelto o corrosivo; e) Que no sea expansivo; f) Que no sea inundable o pantanoso; g) Que no se encuentre dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades corres-



pondientes; h) Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos; e, i) Que no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos, entre otras.

Indica que se dejó de recoger lo establecido en el artículo 196, fracción I, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, que preveía una regla concreta para controlar acciones de crecimiento urbano en terrenos con pendiente natural, como medida tendiente a promover e incrementar la resiliencia urbana, consistente en la prohibición expresa y categórica del desarrollador de cualquier acción urbana en terrenos con pendiente natural mayor al 45 %.

De igual manera, **la ley local impugnada modificó, sustancialmente, el enfoque de lo que establecía el artículo 121, fracción III, inciso b), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano** Estatal, que preveía un **principio general de prevención en materia de planeación urbana por cuestiones de riesgo**, como medida tendiente a promover e incrementar la resiliencia urbana, al establecer que la zonificación primaria del territorio, **debía considerar áreas no urbanizables por "prevención de riesgos"**; mientras que ahora el artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada, establece que la zonificación primaria del territorio debe considerar áreas no urbanizables **"por altos riesgos mitigables conforme lo determinen los atlas de riesgo federal, estatal o municipal"**, puesto que la eficacia delimitativa de las eventuales medidas de mitigación no puede prejuzgarse desde el nivel de planeación urbana, donde las políticas de zonificación se determinan en función de estudios generales o información a nivel de zona, no en estudios a nivel detalle de un predio o de una parte del mismo.

El cambio de enfoque provoca que sea mucho más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada área bajo la clasificación de área no urbanizable **"por altos riesgos no mitigables"**, cuando antes esa clasificación de área no urbanizable sólo debía atender a la **"prevención de riesgos"**, lo que **hacía más sencillo proteger desde el ámbito de la planeación urbana la seguridad e integridad físicas de las personas y sus bienes**.

• **Vigésimo quinto. La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones.** El artículo 42,



párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada, prevé la posibilidad de que el Ejecutivo Local incluya en el Presupuesto de Egresos del Estado una partida presupuestal para financiar proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, y que **los Municipios que constituyan asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros** para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, **podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado**; sin embargo, **la sola previsión de tales posibilidades es insuficiente para lograr los fines del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal**, lo cual, asimismo, vulnera la competencia del Municipio, los principios de certeza y seguridad jurídicas, así como la supremacía constitucional.

El Congreso Local soslaya que **la previsión de una partida presupuestal en el Presupuesto de Egresos del Estado para financiar los proyectos de alcance metropolitano** previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, **es una necesidad y obligación jurídica**, es decir, **una responsabilidad que deriva de un imperativo legal y constitucional, no una prerrogativa de ejercicio potestativo**.

En el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, se establece como imperativo el dictado de "**medidas necesarias**" para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, "**a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población**", entre otras.

Por su parte, en el artículo 115 constitucional, fracciones V y VI, se dispone también que **los Municipios**, en términos de las leyes federales y locales, **están facultados para participar en la formulación de planes de desarrollo regional**, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia; y que **cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios**; mientras que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, **planearán y regularán de manera**



## **conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.**

El artículo 33 de la ley general de la materia señala que las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y **se coordinarán con las autoridades federales y estatales**, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos de esa ley, y que los Gobiernos Locales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

El artículo 36 de la citada ley general, dispone que para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, **se establecerán mecanismos e instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad**; que la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de una comisión de ordenamiento metropolitano o de su conurbación, según se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetos y principios de esa ley; que tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento; y **los mecanismos y fuentes de financiamientos de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano**.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley de Gobierno Municipal Local establece que las relaciones entre los Poderes del Estado y los Municipios, deberán estar regidas por los principios de solidaridad, subsidiariedad, así como la **coordinación, colaboración y respeto a la autonomía de los Municipios**.

Por tanto, **si el Congreso del Estado no prescribió como obligación del Poder Ejecutivo el prever una partida presupuestal** para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, **desarrolló deficientemente la función legislativa que le concede el orden constitucional**.

El Congreso Local ignoró el criterio de ese Alto Tribunal en el sentido de que los alcances de las atribuciones constitucionales de los poderes u órganos



constituidos, deben interpretarse de tal manera que pueda garantizarse que cada nivel de gobierno esté en aptitud de llevar a cabo y agotar en sus términos, todas aquellas facultades que el sistema federal le otorga.

**CUARTO.—Radicación, turno y admisión.** Mediante proveído de presidencia de veintidós de enero de dos mil dieciocho, se ordenó formar y registrar esta controversia constitucional bajo el número **18/2018** y se designó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos como instructora en el procedimiento.<sup>3</sup>

Por auto de veintinueve de enero de dos mil dieciocho, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; ordenó emplazar como autoridades demandadas al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León; y dar vista al procurador general de la República.<sup>4</sup>

**QUINTO.—Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.** El veintiuno de marzo de dos mil dieciocho, el subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, en representación del Gobernador Constitucional del Estado, dio contestación a la demanda,<sup>5</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

**SEXTO.—Contestación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda,<sup>6</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

**SÉPTIMO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo Federal.** El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el consejero jurídico del Ejecutivo

<sup>3</sup> Fojas 89 a 90 del expediente principal.

<sup>4</sup> Fojas 91 a 93 del expediente principal.

<sup>5</sup> Fojas 135 a 138 del expediente principal.

<sup>6</sup> Fojas 373 a 462 del expediente principal.



Federal, en representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dio contestación a la demanda de mérito,<sup>7</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

**OCTAVO.—Contestación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.** El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda de cuenta,<sup>8</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

**NOVENO.—Contestación del Congreso del Estado de Nuevo León.** El nueve de abril de dos mil dieciocho, la presidenta del Congreso del Estado, dio contestación a la demanda de cuenta,<sup>9</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.<sup>10</sup>

**DÉCIMO.—Opinión del procurador general de la República.** Este funcionario emitió su opinión en el sentido de que debe sobreseer por una parte, y por otra, declarar la validez de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.<sup>11</sup>

**DÉCIMO PRIMERO.—Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintiocho de agosto de dos mil dieciocho, se llevó a cabo 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, en la que, en términos del diverso 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.<sup>12</sup>

**DÉCIMO SEGUNDO.—Retorno.** Por auto de catorce de marzo de dos mil diecinueve dictado por el presidente de este Alto Tribunal, se retornó el presente

<sup>7</sup> Fojas 466 a 558 del expediente principal.

<sup>8</sup> Fojas 574 a 627 del expediente principal.

<sup>9</sup> Fojas 632 a 690 del expediente principal.

<sup>10</sup> Fojas 709 a 710 del expediente principal.

<sup>11</sup> Fojas 810 a 892 del expediente principal.

<sup>12</sup> Fojas 918 a 920 del expediente principal.



asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, al sustituir a la Ministra en retiro Margarita Beatriz Luna Ramos.<sup>13</sup>

### CONSIDERANDO:

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, incisos b) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>14</sup> 10, fracción I<sup>15</sup> y 11, fracción V,<sup>16</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea una controversia constitucional entre un Municipio, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales y de la entidad federativa respectiva, en la que se impugna la constitucionalidad 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; y de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

<sup>13</sup> Fojas 925 del expediente principal.

<sup>14</sup> **Ley reglamentaria de la materia.**

**"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

**"I.** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre ...

**"b)** La Federación y un Municipio; ...

**"i)** Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. ..."

<sup>15</sup> **"Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

**"I.** De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

<sup>16</sup> **"Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

**"V.** Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."



SEGUNDO.—**Legitimación activa.** Enseguida se aborda el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional.

En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>17</sup> prevé que este Tribunal Constitucional es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos.

Por su parte, de acuerdo con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales,<sup>18</sup> **el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo** y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, suscriben la demanda de controversia constitucional, Javier Caballero Gaona y Jorge Alberto Espronceda Tamez, en su carácter de presidente municipal y síndico segundo, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio actor, lo que acreditan mediante copias certificadas de sus constancias de mayoría expedidas por la Comisión Municipal Electoral respectiva el once de junio de dos mil quince, mediante las cuales se acredita que obtuvieron la mayoría de votos para la renovación del Ayuntamiento, de manera que fueron electos

<sup>17</sup> **Constitución Federal.**

"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. ..."

<sup>18</sup> **Ley reglamentaria de la materia.**

"**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia. ..."

"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."



popularmente para ejercer los cargos con los que se ostentan y a través de los cuales promueven en nombre del ente municipal actor promovente de esta controversia constitucional.<sup>19</sup>

Ahora, conforme al artículo 34, fracción I, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León,<sup>20</sup> la representación del Ayuntamiento será ejercida de manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico o síndico segundo según corresponda; por tanto, en el caso, **quienes suscriben la demanda de esta controversia cuentan con legitimación activa para promoverla.**

Es aplicable la **jurisprudencia P./J. 44/97**, emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA. LA TIENEN EL PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN)." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de mil novecientos noventa y siete, página 418, registro digital: 198444).

TERCERO.—**Legitimación pasiva.** Ahora se procede al análisis de la legitimación de las autoridades demandadas, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de este medio de impugnación.

El artículo 105, fracción I, inciso i),<sup>21</sup> de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale

<sup>19</sup> Fojas 87 a 88 del expediente principal.

<sup>20</sup> **Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León.**

**"Artículo 34.** Para el ejercicio de la personalidad jurídica del Municipio, se atenderá a los siguientes supuestos:

**"I. Representación del Ayuntamiento: Será ejercida de manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico o síndico segundo según corresponda;** y podrá delegarse esta representación en favor de cualquier integrante del Ayuntamiento, en cuyo caso, se requiere acuerdo del propio Ayuntamiento."

<sup>21</sup> **Constitución Federal.**

**"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

**"I.** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...



la ley reglamentaria, de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Por su parte, los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero,<sup>22</sup> de la mencionada ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En este asunto son autoridades demandadas los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales y locales a quienes se les atribuye la expedición, promulgación y publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

Por el **Poder Ejecutivo Federal** compareció Misha Leonel Granados Fernández, en su carácter de consejero jurídico de dicho Poder, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nueve de junio de dos mil diecisiete;<sup>23</sup> aunado a ello, cabe señalar que el nueve de enero de dos mil uno fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "**Acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos**

---

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. ..."

<sup>22</sup> Ley reglamentaria de la materia.

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ..."

"II. Como demandado, la entidad, Poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

<sup>23</sup> Foja 114 del expediente principal.



**Mexicanos en los asuntos que se mencionan"**,<sup>24</sup> dentro de los que se incluyen las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal; por tanto, resulta claro que **dicha autoridad cuenta legitimación pasiva en este asunto.**

Respecto a la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión** compareció Edgar Romo García, quien se ostenta como presidente de su Mesa Directiva, lo que acredita mediante copia certificada del Diario de Debates de dicho órgano legislativo, de primero de febrero de dos mil dieciocho, relativo a la toma de protesta de ese funcionario para ocupar dicho cargo;<sup>25</sup> además, ejerce su representación legal en términos del artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>26</sup> por tanto, **cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio constitucional en representación de la Cámara de Diputados.**

Por la **Cámara de Senadores del Congreso de la Unión**, compareció Ernesto Javier Cordero Arroyo, con el carácter de presidente de su Mesa Directiva, lo que acredita con la copia certificada del acta de la junta previa de dicho órgano legislativo, de treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, de la cual se desprende su designación para el cargo que ostenta;<sup>27</sup> y de conformidad con el artículo 67,

<sup>24</sup> "ACUERDO

"ÚNICO.- El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>25</sup> Fojas 463 a 465 del expediente principal.

<sup>26</sup> **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

**"Artículo 23.**

"1. **Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva** las siguientes: ...

"I) **Tener la representación legal de la Cámara** y delegarla en la persona o personas que resulte necesario. ..."

<sup>27</sup> Fojas 628 a 631 del expediente principal.



numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>28</sup> ejerce su representación legal; por tanto, cuenta **con legitimación procesal para comparecer en este asunto, en representación de la Cámara de Senadores.**

Ahora bien, el **Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León**, compareció por conducto de Homero Antonio Cantú Ochoa, en su carácter de subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno Local y en representación del gobernador de la entidad federativa, lo cual acredita con la copia certificada del oficio 17-A/2015<sup>29</sup> de seis de octubre de dos mil quince, en el que se contiene su designación; y atento a lo dispuesto en el artículo 44, fracciones XVII y XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado,<sup>30</sup> cuenta con facultades para representar tanto al secretario general como al titular del Ejecutivo, ante esta instancia constitucional; por tanto, **cuenta con legitimación pasiva para intervenir en esta controversia.**

<sup>28</sup> Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 67.

"1. **El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores.** En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones: ..."

<sup>29</sup> Foja 139 del expediente principal.

<sup>30</sup> Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León.

"Artículo 44. **Corresponden al subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana**, las siguientes atribuciones: ...

"XVII. **Representar jurídicamente al secretario** y, sin perjuicio de los establecido en la fracción XXXIX del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y en parte inicial del artículo 10 de este reglamento, **al titular del poder Ejecutivo, en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial**, administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en asuntos de carácter extrajudicial.

"XVIII. **Efectuar las acciones pertinentes para que**, en términos de la fracción XXXIX, del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y de la parte inicial del artículo 10 de este reglamento, **el secretario represente jurídicamente al titular del Poder Ejecutivo, en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial**, administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico; en asuntos de carácter extrajudicial, **así como en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, y en los medios de control de la constitucionalidad local; sin perjuicio de la posibilidad de aplicar, en su caso, lo dispuesto en la fracción inmediata anterior. **La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas.**"



Finalmente, por lo que respecta al **Poder Legislativo del Estado de Nuevo León**, compareció Karina Marlen Barrón Perales, quien se ostentó como presidenta de su Diputación Permanente, lo que se acredita mediante copia certificada del Decreto 1004 de siete de febrero de dos mil dieciocho,<sup>31</sup> en el cual consta su designación para dicho cargo; y además, ejerce la representación legal de dicho órgano legislativo, de conformidad con los artículos 60, fracción I, inciso c) y 86 Bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León,<sup>32</sup> por tanto, **cuenta con la legitimación pasiva necesaria para comparecer en este procedimiento constitucional.**

CUARTO.—**Oportunidad.** En torno a este aspecto, del escrito de demanda se advierte que el Municipio actor impugna, por un lado, 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; y por otro, el Decreto 312, relativo a la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, legislación esta última que el Municipio considera como primer acto de aplicación de la ley general antes mencionada.

De conformidad con la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>33</sup> **tratándose de normas generales, la demanda deberá promoverse**

<sup>31</sup> Fojas 698 a 707 del expediente principal.

<sup>32</sup> **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.**

"**Artículo 60.** Son atribuciones de los integrantes de la directiva las siguientes:

"**I. Del presidente:** ...

"**c) Representar al Poder Legislativo** en los asuntos de carácter legal y protocolario, pudiendo delegar dicha representación de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado."

"**Artículo 86 Bis.** Durante los periodos de receso, **el presidente de la Diputación Permanente será el presidente del Congreso**, tendiendo para este efecto, las mismas atribuciones que para dicho cargo enuncian esta ley y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso."

<sup>33</sup> **Ley reglamentaria de la materia.**

"**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será: ...

"**II.** Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."



**a partir del día siguiente de la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.**

Atento a ello, en cuanto a la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, publicada en el Periódico Oficial Local el veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, el plazo legal de treinta días hábiles transcurrió del martes veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete al martes veintitrés de enero de dos mil dieciocho;<sup>34</sup> por lo que al haberse presentado la demanda respectiva el veintidós de enero de dos mil dieciocho, debe concluirse que **fue promovida oportunamente respecto a la referida ley local.**

Finalmente, por lo que respecta a la impugnación de las disposiciones contenidas en la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, una mayoría de seis Ministras y Ministros integrantes de este Tribunal Pleno<sup>35</sup> estima que su impugnación también resulta

<sup>34</sup> Se deben descontar del cómputo respectivo los días dos, tres, nueve y diez, de diciembre de dos mil diecisiete, seis, siete, trece, catorce, veinte y veintiuno de enero de dos mil dieciocho, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del dieciséis de diciembre de dos mil diecisiete al primero de enero de dos mil dieciocho, por corresponder al segundo periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>35</sup> Acorde con las votaciones emitidas al resolver la **controversia constitucional 16/2017**, en sesiones de veintiséis y veintiocho de enero de dos mil veintiuno, relativo al considerando quinto. Causales de improcedencia, en su punto B.2. Causal de improcedencia advertida de oficio, en la que, por una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, se consideró que la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León constituye un acto de aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá separándose de consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunos criterios y consideraciones, Pardo Rebolledo separándose de consideraciones, y Laynez Potisek con consideraciones adicionales, se pronunciaron a favor de la propuesta original, en el sentido de no considerar a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León como un acto de aplicación de la ley general que rige a esa materia.



oportuna en esta instancia constitucional, pues la aplicación de esa legislación marco derivó en la expedición de la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, por parte del Congreso de dicha entidad federativa.

Lo anterior, sin que pase desapercibido que el Municipio actor impugnó previamente en la diversa **controversia constitucional 17/2017**, diversas disposiciones y actos derivados de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano** con motivo de su publicación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, pues ello de ninguna manera desvirtúa la oportunidad en la impugnación de dicha legislación a través de la presente controversia constitucional, toda vez que, como se precisó, **su acto de aplicación ha tenido lugar con la expedición de la ley local impugnada en este asunto**, lo que hace factible el análisis conjunto que, en su caso, se realice en el fondo del asunto.

QUINTO.—**Causales de improcedencia.** En este apartado se analizan las causales de improcedencia alegadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

En primer término, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio que, en el caso, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción IV del artículo 19, en relación con la fracción II del diverso 20, ambos de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales,<sup>36</sup> toda vez que **las normas y actos impugnados por el Municipio de Santiago, Estado de Nuevo León**, contenidas y derivados de la **Ley General**

<sup>36</sup> **Ley reglamentaria de la materia.**

"**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"**IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia**, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, **siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez**, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"**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.**"



**de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, han sido objeto de análisis y resolución en la diversa controversia constitucional 17/2017,**<sup>37</sup> la cual fue promovida por el mismo Municipio, en contra de las mismas autoridades demandadas, haciendo valer idénticos conceptos de invalidez, por lo que procede **sobreseer** en este aspecto.

Finalmente, del escrito de demanda del Municipio actor se observa que, entre los actos que impugna, se encuentran **"las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama"**. Lo anterior, referido a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

En torno a ello, este Tribunal Pleno observa que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción IV, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que ha sido una posición reiterada de este Alto Tribunal que **para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir**, por lo que, ante una manifestación imprecisa o genérica como la que hace valer el Municipio actor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente, criterio que encuentra apoyo en la **jurisprudencia P./J. 64/2009**,<sup>38</sup> de

<sup>37</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de ocho de febrero de dos mil veintiuno.

<sup>38</sup> De texto: "Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONS-



rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio 2009, página 1461, registro digital: 166990).

Atendiendo a lo anterior, y al no advertir de oficio la actualización de alguna otra causal de improcedencia, se procede a realizar el estudio de fondo del presente asunto.

**SEXTO.—Cuestiones previas y catálogo de temas que serán analizados en esta resolución.** Existe precedente de este Alto Tribunal en interpretación del artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en algunos aspectos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, al resolver las **controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009** promovidas, respectivamente, por los Municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, todos del Estado de Nuevo León, en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once, que dieron lugar a las **jurisprudencias P/J. 15/2011, P/J. 16/2011 y P/J. 17/2011**, de rubro, texto y datos de identificación siguientes:

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL. Con la adición al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en ella. En dicha materia las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización

---

TITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.", en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir."



establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. La ley relativa es la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones originales tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. El indicado ordenamiento fue modificado en 1981 y 1984, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarlo a las reformas del artículo 115 de la Constitución General de la República. De este modo, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la ley general, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional.". (Jurisprudencia P./J. 15/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 886, registro digital: 161384).

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA. La facultad constitucional concurrente en materia de asentamientos humanos prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. En este sentido, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: a) La normativa, que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diferentes niveles de gobierno; y, b) La de los planes, programas



y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.". (Jurisprudencia P./J. 16/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, registro digital: 161382).

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA. Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor.". (Jurisprudencia P./J. 17/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383).

Los criterios anteriores han sido replicados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, el seis de junio de dos mil dieciséis, la **controversia constitucional 50/2012**, promovida por el Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro, en la cual se sostuvo, en esencia, lo siguiente:

"... La materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en la misma. En efecto, ello de conformidad con la adición al artículo 73 de la Constitución Federal de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis.

"El artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal, establece que el Congreso tiene la facultad de expedir las leyes que establezcan la concurrencia



del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir la finalidad prevista en el artículo 27 constitucional.

"En esta materia de asentamientos humanos, las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que además de los principios de división competencial cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.

"La indicada Ley constituye la Ley General de Asentamientos Humanos cuyas disposiciones inicialmente establecían la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijaba las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definía los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios; una vez modificada en mil novecientos ochenta y uno y mil novecientos ochenta y cuatro, se incorporaron regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 constitucional.

"El artículo 115 en su fracción V, se dedica a enumerar las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, con la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas.

"La intervención del Municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, no pudiendo ser éste un mero ejecutor de la misma, sino tener una intervención real y efectiva en ella ..."

Ahora bien, mediante decreto publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se reformó el precepto 73 constitucional en el aspecto siguiente:



"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución."

La reforma citada dio paso a la expedición, por parte del Congreso de la Unión, de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano** vigente a partir del veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

Al respecto, de manera particular, en torno a la facultad concurrente municipal en materia de asentamientos humanos, este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, observó que, frente al ámbito competencial del Municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la ley general respectiva. La primera, consistente en **distribuir competencias** en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, **regular** mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del diverso 27 de la Constitución General de la República, **pero sin convertir al Municipio en un mero ejecutor en su consecuencia al margen de los otros niveles de gobierno**. Lo anterior fue sustentado con base en las consideraciones siguientes:

"Ahora, desde el punto de vista del orden de gobierno municipal, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, establece las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos; fracción que, en particular, hay que subrayarlo, no se refiere ni a facultades normativas exclusivas del ente municipal, ni a servicios públicos que tiene encomendados, pues todo ello se encuentra previsto en las diversas fracciones II y III de dicho precepto constitucional, respectivamente.



"En efecto, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enumera las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, a la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas. Dicho precepto constitucional dispone:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e,



"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

"(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción."

"Si bien esta fracción se reformó en diciembre de mil novecientos noventa y nueve, su contenido solamente se alteró de manera parcial, al agregarse como facultades la formulación de planes de desarrollo regional [actual inciso c)]; control y vigilancia de la utilización de suelo [actual inciso d)]; formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros [actual inciso h)]; y, celebración de convenios para administración y custodia de zonas federales [actual inciso i)]. Por lo que la facultad concurrente municipal relativa a los asentamientos humanos ya se encontraba como tal desde mil novecientos ochenta y tres, siendo que la reforma de mil novecientos noventa y nueve simplemente tuvo como finalidad aclarar la redacción creando incisos, tal como se advierte del dictamen de la Cámara de Origen sobre las nueve iniciativas que se presentaron para la reforma al artículo 115 por parte de diversos grupos parlamentarios.<sup>39</sup>

"Fue entonces, en la reforma de dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, cuando se estableció de manera expresa la facultad municipal relacio-

<sup>39</sup> Dictamen de la Cámara de Origen: "4.5 Se corrige el actual modelo de redacción que contiene la fracción V del artículo 115 constitucional para abrirlo en incisos y dar mayor claridad a cada una de las materias concurrentes del Municipio. En consecuencia, para atender al espíritu de las iniciativas, se faculta al Municipio para no sólo controlar y vigilar el uso de suelo sino para autorizarlo; a la par que se le faculta constitucionalmente para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, y participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en aquello que se vincule a la planeación regional."



nada con la zonificación y planes de desarrollo urbano, pero sin la intención del Constituyente de que esta facultad fuera más allá de una intervención por parte del Municipio en las facultades estatales y federales en la materia, originarias desde la reforma de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, como lo hemos referido anteriormente; tan es así, que el Municipio en estos momentos históricos era todavía 'administrado' y no 'gobernado' por un Ayuntamiento.<sup>40</sup>

"La reforma de mil novecientos noventa y nueve, si bien no tocó sustantivamente la fracción V más que para ordenar su redacción, sí cambió el contexto normativo constitucional general en el cual debe enmarcarse la tendencia interpretativa de la facultad que ahora nos ocupa. Lo anterior significa que el texto analizado no puede significar exactamente lo mismo antes y después de la reforma de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, ya que la misma otorgó una nueva posición constitucional al Municipio frente al Estado y a la misma Federación.

"Lo anterior, significa que la intervención del Municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano no puede tener la misma intensidad antes y después de la reforma referida, y aun cuando la diferencia no puede ser sustantiva, sino sólo de grado, sí le debe otorgar al Municipio una autonomía cierta frente a

---

<sup>40</sup> La exposición de motivos de la reforma del dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se refiere a la fracción estudiada solamente en el siguiente párrafo que se transcribe: "Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio Libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que en la fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución"; por su parte, el dictamen de la Cámara de Origen es aún más escueto ya que sólo precisó lo siguiente: "A juicio de los suscritos, la fracción V que se propone, enriquece notablemente la facultad de los Municipios para intervenir en la planeación de su desarrollo urbano, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en la vigilancia del uso del suelo y en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Crear y administrar zonas de reservas ecológicas y expedir la reglamentación necesaria, son facultades de un extraordinario alcance que ponen las bases para consolidar a los Municipios como los más fuertes puntales del desarrollo nacional."



la planeación nacional y estatal, no pudiendo ser éste un mero ejecutor de la misma, sino tener una intervención real y efectiva en ella.

"Considerando lo anterior puede decirse que, frente al ámbito competencial del Municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la ley general respectiva. La primera, consistente en distribuir competencias en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, regular mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, pero sin convertir al Municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno. Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 17/2011, de rubro: 'ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA.'<sup>41</sup>

"Así, mediante el ejercicio de estas atribuciones de distribución y regulación, el Congreso puede establecer una legislación sobre asentamientos humanos que prevea las líneas generales y objetivos comunes del desarrollo territorial a nivel nacional, con objeto de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero, de la

<sup>41</sup> "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA. Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383).



Constitución Federal, esto es, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, pero respetando un ámbito de autonomía efectiva para el Municipio." <sup>42</sup>

En efecto, de lo transcrito se desprende que, con motivo de lo resuelto en la **controversia constitucional 19/2017**, es criterio de este Tribunal Pleno que, con motivo de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios, con base en la fracción V de ese precepto, **cuentan con una autonomía frente a la planeación nacional y estatal, no pudiendo tener el carácter de un mero ejecutor, sino tener una intervención real y efectiva en ella**, de manera que el Congreso de la Unión, como las Legislaturas Locales, al expedir una legislación sobre asentamientos humanos, a la luz de los objetivos establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, a fin de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, **deben respetar un ámbito de autonomía efectiva para el orden de gobierno municipal.**

Atendiendo a lo expuesto, para efectos metodológicos, el análisis de fondo del presente asunto se centrará en los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor a través de los cuales cuestiona diversas previsiones normativas de la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, lo cual se desarrollará conforme a los siguientes temas y subtemas:

CONSIDERANDO	TEMA
SÉPTIMO	<p><b>Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal. <u>Análisis de los conceptos de invalidez décimo primero, décimo segundo y décimo tercero.</u></b></p>

<sup>42</sup> Fojas 98 a 102 de la sentencia dictada en la **controversia constitucional 19/2017**.



<p>OCTAVO</p>	<p><b>Impugnaciones dirigidas a combatir las facultades del Ejecutivo Local relacionadas con los planes y programas de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio.</b> <u>Análisis de los conceptos de invalidez quinto, sexto, séptimo y octavo.</u></p> <p><b>A. La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder (artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada).</b> <u>Análisis del quinto concepto de invalidez.</u></p> <p><b>B. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno Local (artículo 52 de la ley local impugnada).</b> <u>Análisis del sexto concepto de invalidez.</u></p> <p><b>C. La previsión de que el Gobierno Local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada).</b> <u>Análisis del séptimo concepto de invalidez.</u></p> <p><b>D. La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local (artículo 57 de la ley local impugnada).</b> <u>Análisis del octavo concepto de invalidez.</u></p>
<p>NOVENO</p>	<p><b>Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local (artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo, y 328 de la ley local impugnada).</b> <u>Análisis del noveno concepto de invalidez.</u></p>



<p><b>DÉCIMO</b></p>	<p>La facultad del Congreso Local para crear al organismo de planeación urbana de la zona metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal (artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio, párrafo segundo, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo concepto de invalidez.</u></p>
<p><b>DÉCIMO PRIMERO</b></p>	<p>La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal (artículo 136, fracción III, inciso a), de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo quinto concepto de invalidez.</u></p>
<p><b>DÉCIMO SEGUNDO</b></p>	<p>La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local (artículos 367, párrafo segundo, 368, fracción I, 370, 375, 376, 382, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo concepto de invalidez.</u></p>
<p><b>DÉCIMO TERCERO</b></p>	<p>La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver (artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo segundo concepto de invalidez.</u></p>
<p><b>DÉCIMO CUARTO</b></p>	<p>La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídicas (artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo tercer concepto de invalidez.</u></p>
<p><b>DÉCIMO QUINTO</b></p>	<p>El Congreso del Estado desarrolló deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídicas, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional (artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo cuarto concepto de invalidez.</u></p>
<p><b>DÉCIMO SEXTO</b></p>	<p>La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer</p>



	<p><b>sus funciones (artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo quinto concepto de invalidez.</u></b></p>
<p><b>DÉCIMO SÉPTIMO</b></p>	<p><b>Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria. <u>Análisis de los conceptos de invalidez décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno.</u></b></p> <p><b>A. Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo sexto concepto de invalidez.</u></b></p> <p><b>B. La previsión relativa al "área libre complementaria", viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo séptimo concepto de invalidez.</u></b></p> <p><b>C. La previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo octavo concepto de invalidez.</u></b></p> <p><b>D. La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo noveno concepto de invalidez.</u></b></p>
<p><b>DÉCIMO OCTAVO</b></p>	<p><b>Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria (artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, y 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo primer concepto de invalidez.</u></b></p>



## DÉCIMO NOVENO

La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana (artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada). Análisis del décimo cuarto concepto de invalidez.

SÉPTIMO.—Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal. El Municipio actor en sus conceptos de invalidez décimo primero, décimo segundo y décimo tercero, hace valer argumentos que se encuentran íntimamente relacionados entre sí, que se reducen a lo siguiente:

- **El Congreso Local viola la forma del Estado Federal y la autonomía municipal, pues al ampliar el objeto de la ley local impugnada, no deja margen de libre apreciación a Municipios para que, atendiendo a sus particularidades, apliquen sus propias políticas urbanas y establezcan las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines esenciales de la materia, previstas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal (décimo primer concepto de invalidez).** Artículos 1, fracciones I, II, III y IV; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11, 79, fracción III, 86, 88, y 111 de la ley local impugnada.

- **Falta de competencia del Congreso de Nuevo León para regular de manera sustantiva y fijar criterio en lo relativo al ordenamiento territorial, uso del suelo, desarrollo urbano, planificación urbana municipal (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación), así como zonificación y movilidad urbana (décimo segundo concepto de invalidez).**

- **El Congreso Local se extralimitó en su facultad legislativa, vulnerando la forma del Estado Federal, al imponer un único modelo de desarrollo urbano y establecer a detalle los contenidos y estrategias normativas que deberán seguir todos los Municipios de la entidad, quedando prácticamente sin liber-**



**tad de elección en cuanto a las políticas públicas o estrategias que puedan emplear para la consecución de los fines establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, generando desregulación del sector inmobiliario y maximizar las utilidades de los inversores** (décimo tercer concepto de invalidez). Artículos 3, 11, 79, 86, 88 y 111 de la ley local impugnada.

De lo anterior se desprende que el Municipio actor impugna, en esencia, la falta de competencia del Congreso Local para cambiar el objeto de la ley local impugnada pues, a su parecer, con ello lleva a cabo la imposición de un modelo único de desarrollo urbano a través de un marco normativo que, por el grado de detalle en que se regula, estima que restringe las competencias constitucionales del ente municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Lo alegado por el Municipio actor en torno a los preceptos que impugna en este apartado, resulta **parcialmente fundado**.

Como se ha mencionado, este Tribunal Constitucional ha desarrollado una doctrina jurisprudencial en torno a la materia de asentamientos humanos, atendiendo, por una parte, a lo resuelto por este Pleno en las **controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009**;<sup>43</sup> pero además, acorde con lo sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la diversa **controversia 62/2011**.<sup>44</sup>

En primer término, se ha reconocido que la regulación del dominio del suelo tiene sustento en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, del

<sup>43</sup> Promovidas, respectivamente, por los Municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, todos del Estado de Nuevo León, resueltas en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once, por unanimidad de once votos.

<sup>44</sup> Promovida por el Municipio de Xaltocan, del Estado de Tlaxcala, en su sesión celebrada el once de abril de dos mil doce, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Fernando Franco González Salas y presidente Sergio A. Valls Hernández (ponente). Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.



cual se desprende que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, por lo que se deben dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Dados los múltiples aspectos que intervienen en la materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, **se ha hecho necesario que en la planeación para el crecimiento de los centros de población, intervengan los diversos órdenes de gobierno**, para que, de forma coordinada y congruente, se regulen los aspectos relacionados con el control y desarrollo de los conjuntos demográficos que se asientan en una determinada área física, en la fundación, conservación, mejora y desenvolvimiento de las áreas urbanas que surgen como consecuencia de ellos.

Tal situación ha sido considerada por el Poder Revisor de la Constitución para agregar un apartado C a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución General, a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, y con ello, **establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

En efecto, de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la citada reforma constitucional, así como del dictamen relativo de la Cámara de Diputados, se desprende lo siguiente:



### **Exposición de motivos:**

"Los elementos y acciones que inciden en los centros urbanos de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, lo que implica que para la ordenación de los centros urbanos, las acciones de los Ayuntamientos, gobiernos estatales y del propio Gobierno Federal deberán darse de acuerdo con las competencias que la Constitución General de la República les ha conferido, respondiendo a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana, debiendo por tanto fijarse dichas bases en la Carta Fundamental y en la ley reglamentaria correspondiente.

"En los sistemas de Gobierno Federal, lo que ha determinado el conferírle a la Federación una competencia, es la trascendencia nacional de una materia cuya atención rebasa el ámbito de una entidad federativa en lo particular; ese ha sido el sentido del sistema mexicano consagrado en diversas normas del Texto Constitucional y especialmente destacado por el artículo 117 de la Constitución en vigor. En este mismo sentido, los problemas que pertenecen a dos o más entidades federativas en materias de nivel nacional deben de atenderse con la participación del Gobierno Federal, criterio general que sigue la Constitución al establecer la competencia de los tribunales federales para dirimir las controversias que se susciten entre dos entidades federativas.

"La Constitución de 1917 no contiene ninguna norma que establezca regulaciones en materia urbana, por tanto en los términos del artículo 124 se entiende en principio como una materia reservada a los Estados; sin embargo, es de señalarse que además de las razones históricas que explican la ausencia correspondiente, la problemática urbana se encuadra dentro de un conjunto de acciones que difícilmente podrían establecer una facultad exclusiva a cualquiera de los niveles de gobierno por los múltiples elementos, materias y atribuciones, que concurren a la misma.

"En los términos de la vigente distribución de competencias del sistema federal mexicano, la Federación ejerce facultades decisivas en el desarrollo urbano, como las correspondientes a la tenencia de la tierra, agua, bosques, contaminación ambiental, vías generales de comunicación, energía eléctrica, y



en otras materias, así como lo relativo a la promoción económica, las inversiones públicas de la Federación, tienen impacto determinante en dicho proceso, condicionan las posibilidades del crecimiento agrícola e industrial, y dan origen a la creación de fuentes de trabajo, las que constituyen el elemento de atracción básica en la elección que los grupos humanos toman para asentarse.

"La multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano nos lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las entidades federativas entre sí, y de éstas con la Federación, como única forma de ser congruente al federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida. Federalizar estas acciones públicas, sería una posición conservadora, antihistórica, que escindiría responsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal; sólo la acción compartida entre la Federación y los Estados, permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral.

"...

"Las autoridades deberán dictar las medidas necesarias para reglamentar los asentamientos humanos en el amplio sentido del término y establecer las provisiones, usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques, con objeto de planear y regular la fundación de las ciudades y demás centros de población; su conservación y mejoramiento.

"En consecuencia con lo anterior, se propone la adición de dos fracciones al artículo 115; en la primera de ellas y para los efectos de la reforma al párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución, se reafirma la facultad de los Estados y de los Municipios para que dentro del ámbito de sus competencias expidan las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la ley federal reglamentaria de la materia; en la segunda se prevé la posibilidad y se establecen los mecanismos de solución para que en forma coordinada la Federación, las entidades federativas y los Municipios planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros



urbanos de población que estando situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica.

"Finalmente, en el artículo 73 se faculta al Congreso de la Unión para que expida las leyes que establezcan la adecuada concurrencia en las entidades federativas, de los Municipios y de la propia Federación en la solución de los problemas expresados."

### **Dictamen. Cámara de Diputados:**

"La adición de la fracción XXIX- C al artículo 73 constitucional, facultará al Congreso de la Unión para legislar en materia de asentamientos humanos. Esta disposición fundamentará la expedición de una ley federal que defina bases generales para regular y coordinar la incidencia de los tres niveles gubernamentales en el ordenamiento de los centros de población."

"Con esta estructura normativa, Gobierno Federal, entidades federativas y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, concurrirán al cumplimiento de los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Se evitarán interferencias competenciales en materia urbana propiciadas por el actual régimen; se favorecerá el crecimiento controlado de las áreas citadinas, una más adecuada distribución poblacional y un mejor aprovechamiento de nuestros recursos."

"Avance significativo en materia de coordinación constituye la adición al artículo 115 constitucional con las fracciones IV y V. La primera estatuye la facultad de los Estados y Municipios para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, a efecto de cumplir, en el ámbito de sus respectivas competencias, con la filosofía de esta reforma y con la ley federal de la materia."

"La nueva fracción V del citado precepto, permitirá afrontar eficazmente el problema de las megalópolis. La continuidad geográfica formada por varios centros urbanos, comprendidos en territorios municipales de dos o más entida-



des federativas, podrá enfocarse por los niveles competenciales federal, estatal y municipal. El desarrollo de estas áreas se plantará (sic) y regulará en acción conjunta y coordinada."

Con motivo de la reforma constitucional en comento, el veintiséis de mayo del referido año mil novecientos setenta y seis, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones tenían por objeto **establecer la concurrencia de los tres órdenes de Gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país**; fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Cabe mencionar que la referida ley general fue modificada en los años de mil novecientos ochenta y uno, y mil novecientos ochenta y cuatro, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 de la Constitución Federal.

Ahora bien, no fue sino hasta el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, en que se abrogó la citada Ley General de Asentamientos Humanos, con motivo de la expedición de una diversa, la cual, a su vez, fue abrogada por la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, **todo lo cual atendiendo a las facultades del Congreso de la Unión reconocidas en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.**

Asimismo, se ha establecido **que la facultad concurrente de los diferentes órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional**, tal y como se encuentra previsto en el artículo 22 de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente, así como en el diverso 3o. de la Ley de Planeación, cuyos textos disponen lo siguiente:



## **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.**

"Artículo 22. La planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales.

"La planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano y de los centros de población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley."

### **Ley de Planeación**

"Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

"Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."

Se debe destacar que las facultades de planeación de los distintos órdenes de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución



competencial, sino que **tienen una injerencia directa en las políticas públicas que se desarrollan, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones**, de tal manera que **entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá para planear o coordinar la planeación entre ellos desde el nivel superior.**

Derivado de ello, como se adelantó, este Tribunal Constitucional ha establecido que, por tanto, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano que son paralelas y complementarias: **la vía normativa**, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y **la vía de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación** que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como: congruencia, coordinación y ajuste.

Ahora, desde el punto de vista del orden de gobierno municipal, el artículo 115, fracción V, establece las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos; fracción en particular, hay que subrayarlo, **no se refiere ni a facultades normativas exclusivas del ente municipal, ni a servicios públicos que tiene encomendados**, pues todo ello se encuentra previsto en las diversas fracciones II y III de dicho precepto constitucional, respectivamente.

En efecto, el artículo 115, fracción V, enumera las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, a la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que **éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas**. Dicho precepto constitucional dispone:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...



"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e,

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción."



En este aspecto, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, este Tribunal Pleno observó que, mediante el ejercicio de estas atribuciones de **distribución y regulación**, el Congreso de la Unión puede establecer una legislación sobre asentamientos humanos que prevea las líneas generales y objetivos comunes del desarrollo territorial a nivel nacional, con objeto de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, esto es, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, **pero respetando un ámbito de autonomía efectiva para el Municipio.**

En esta tesitura, se dijo que **si bien el Congreso de la Unión tiene la facultad constitucional de dirigir la política nacional en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano**, cuya manifestación primaria se expresa en la expedición de la ley en la que distribuya competencias y defina el tipo de relaciones de colaboración que habrán de entablar los distintos niveles de gobierno, **ésta no puede ejercerse de modo tal que se desconozca la necesaria participación que debe existir por parte de los Estados y los Municipios en esta materia**, en tanto que ello es una condición indispensable para que, de forma coordinada, se pueda lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana desde el marco de una visión de conjunto de la problemática que implica el control y desarrollo de los conglomerados que se encuentran inmersos en una situación sedentaria dentro de un territorio específico (asentamientos humanos), así como del proceso que surge como consecuencia de dichos conglomerados, cuyo objetivo se traduce en el mejoramiento y crecimiento de los centros de población (desarrollo urbano).

Así, se reconoció que, en ejercicio de las facultades que derivan del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General, el Congreso de la Unión determinó abrogar la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, para dar paso a la vigente Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano,



donde se **plasma un modelo de desarrollo urbano con una visión de planeación a largo plazo, basado en principios y objetivos distintos a los de la legislación anterior**, en el que se promueven los usos de suelo mixtos, la densificación sustentable de las edificaciones, y el transporte público peatonal y no motorizado.

De esta forma, al resolver la referida **controversia constitucional 17/2018**, este Tribunal Pleno observó que, en términos generales la Ley General de Asentamientos Humanos cumple con establecer bases normativas para **lograr una efectiva congruencia y coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ejercicio de sus facultades constitucionales en materia de asentamientos humanos**, con el objetivo de que sus acciones resulten consistentes con el modelo de desarrollo urbano que el Congreso de la Unión ha establecido en la ley de la materia, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.

No obstante, en ese estudio también se precisó que los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "***y evitar la imposición de cajones de estacionamiento***", ambos de la ley general de la materia, resultaban **inconstitucionales**<sup>45</sup> por las razones siguientes:

<sup>45</sup> Por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política", consistente en declarar la invalidez, con efectos únicamente entre las partes, de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II, y 71, fracción III, en su porción normativa "***y evitar la imposición de cajones de estacionamiento***", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra y los señores Ministros Esquivel Mossa con reserva de criterio en cuanto a esta declaratoria de invalidez, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos particulares.



"A diferencia de las disposiciones antes analizadas donde, en términos generales, el Congreso de la Unión se limitó a establecer los principios y bases generales que deben orientar la regulación y planeación en materia de asentamientos humanos, los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa 'y evitar la imposición de cajones de estacionamiento', de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano sí ocasionan una vulneración a las competencias del Municipio previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues en ellos se establecen mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

"En esencia, el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,<sup>46</sup> de la ley general de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria<sup>47</sup> en las zonas que no se determinen de conservación, se deben:

"a) Considerar compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las

<sup>46</sup> Artículo 59. ...

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

"a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo; y,

"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

<sup>47</sup> La zonificación secundaria se define en el artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos, como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.



personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y,

"c) Garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

"Puede observarse que tales prescripciones, antes que ser principios o bases aplicables a la planeación urbana, constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad. Con ello, prácticamente se obliga al Municipio a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal.

"Por lo que corresponde al artículo 71, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos ahí se establece que en las políticas de movilidad que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

"En términos generales en tal precepto se establece una directriz que los distintos órdenes de gobierno deben atender para garantizar la acces-



bilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos, dejando que sean las autoridades de los distintos órdenes de gobierno encargadas de su implementación quienes determinen, de acuerdo con las peculiaridades del desarrollo urbano de su ámbito territorial, su concreta aplicación.

"No obstante, por lo que hace a la porción normativa de ese precepto que dice: 'y evitar la imposición de cajones de estacionamiento',<sup>48</sup> se observa que se trata de un mandato concreto por el que, desde la Ley General de Asentamientos Humanos se obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano. De esta manera, se convierte al Municipio en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas en la citada ley general, pasando por alto que las atribuciones regulatorias del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos no pueden llegar al extremo de desconocer la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez."

En ese sentido y teniendo en cuenta lo sustentado por este Pleno al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en el caso se observa que, en términos generales, los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III, IV y V; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII; 79, 86, y 111, todos de la ley local impugnada, invocados por el accionante en su demanda, **prácticamente reproducen los objetivos, definiciones y parámetros establecidos por el Congreso de la Unión en la materia que se analiza, aterrizándolos al ámbito local y municipal respectivo**, como se aprecia a continuación:

<sup>48</sup> Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ...

"III. Promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**"



Ley general de la materia	Ley local impugnada
<p>"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.</p> <p>"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:</p> <p>"I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente;</p> <p>"II. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;</p> <p>"III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación de la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos;</p> <p>"IV. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población; y,</p>	<p>"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de Nuevo León.</p> <p>"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:</p> <p>"I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para planear, regular y ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el Estado, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente;</p> <p>"II. Establecer la concurrencia del Estado y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal;</p> <p>"III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre el Estado y los Municipios para la planeación de la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos y la cercanía de los ciudadanos con los bienes, servicios y fuentes de empleo que requieren para desempeñar sus actividades urbanas;</p> <p>"IV. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos de suelo y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población;</p>



"V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia. ..."

"V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia."

**Ley general de la materia**

**Ley local impugnada**

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"XIX. Crecimiento: política o acción urbana tendiente a ordenar y regular las zonas para la expansión física de los centros de población;

"X. Crecimiento: acción tendente a ordenar y regular las zonas para la expansión física de los centros de población;

"...

"...

"XII. Densificación: Acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes y la población flotante por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras;

"XXIII. Densificación: acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras;

"...

"...

"XXXVIII. Zonificación: la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos de suelo y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento;

"XCV. Zonificación: la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento;

"XXXIX. Zonificación primaria: la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; comprendiendo

"XCVI. Zonificación primaria: la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; comprendiendo las



las áreas urbanizadas y áreas urbanizables, incluyendo las reservas de crecimiento, las áreas no urbanizables y las áreas naturales protegidas, así como la red de vialidades primarias; y,

"XL. Zonificación secundaria: la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos."

**Ley general de la materia**

"Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ...

"II. Fomentar la distribución equitativa del espacio público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios; ..."

áreas urbanizadas y áreas urbanizables, incluyendo las reservas de crecimiento, las áreas no urbanizables y las áreas naturales protegidas, así como la red de vialidades primarias; y,

"XCVII. Zonificación secundaria: la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos."

**Ley local impugnada**

"Artículo 79. Las políticas públicas para la movilidad urbana deberán cumplir con los principios establecidos en la presente ley, así como contemplar los lineamientos siguientes: ...

"II. Fomentar la distribución equitativa del espacio público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios; ..."

**Ley general de la materia**

"Artículo 76. Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

"Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano."

**Ley local impugnada**

"Artículo 86. Los programas de desarrollo urbano de centros de población son los instrumentos que integran el conjunto de disposiciones y normas para ordenar y regular su zonificación, reservas, usos y destinos del suelo y sus compatibilidades, las especificaciones de las densidades de población, construcción y ocupación, que tiendan a mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios.

"Los programas de desarrollo urbano de los centros de población deberán contener, además de lo estipulado en el artículo 56 de esta ley, lo siguiente: ..."



Ley general de la materia	Ley local impugnada
<p>"Artículo 59. Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.</p> <p>"La zonificación primaria, con visión de mediano y largo plazo, deberá establecerse en los Programas Municipales de Desarrollo Urbano, en congruencia con los programas metropolitanos en su caso, en la que se determinarán:</p> <p>"I. Las áreas que integran y delimitan los centros de población, previendo las secuencias y condicionantes del crecimiento de la ciudad;</p> <p>"II. Las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables, localizadas en los centros de población;</p> <p>"III. La red de vialidades primarias que estructure la conectividad, la movilidad y la accesibilidad universal, así como a los espacios públicos y equipamientos de mayor jerarquía;</p> <p>"IV. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;</p> <p>"V. La identificación y las medidas necesarias para la custodia, rescate y ampliación del espacio público, así como para la protección de los derechos de vía;</p> <p>"VI. Las reservas territoriales, priorizando las destinadas a la urbanización progresiva en los centros de población;</p> <p>"VII. Las normas y disposiciones técnicas aplicables para el diseño o adecuación de destinos específicos tales como para vialidades, parques, plazas, áreas verdes</p>	<p>"Artículo 111. La zonificación que se establezca en los planes y programas de desarrollo urbano correspondientes, deberá observar lo siguiente:</p> <p>"I. La zonificación primaria tendrá una visión de mediano y largo plazo, en la que se determinara:</p> <p>"a) Las áreas conforme al artículo 136 de esta ley;</p> <p>"b) Las zonas de conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento; y,</p> <p>"c) Las reservas territoriales, priorizando las destinadas a la urbanización progresiva.</p> <p>"II. La zonificación secundaria, se determinará en las matrices de compatibilidad que se contemplen en los planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano de acuerdo a los criterios siguientes:</p> <p>"a) En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades, estableciendo:</p> <p>"1. Los usos y destinos del suelo permitidos, prohibidos y condicionados;</p> <p>"2. La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos; y,</p> <p>"3. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados.</p> <p>"b) En las zonas que no se determinen de conservación:</p> <p>"1. Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos residenciales, los usos comerciales y centros de trabajo,</p>



o equipamientos que garanticen las condiciones materiales de la vida comunitaria y la movilidad;

"VIII. La identificación y medidas para la protección de las zonas de salvaguarda y derechos de vía, especialmente en áreas de instalaciones de riesgo o sean consideradas de seguridad nacional, compensando a los propietarios afectados por estas medidas; y,

"IX. La identificación y medidas para la protección de los polígonos de amortiguamiento industrial que, en todo caso, deberán estar dentro del predio donde se realice la actividad sin afectar a terceros. En caso de ser indispensable dicha afectación, se deberá compensar a los propietarios afectados.

"La zonificación secundaria se establecerá en los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

"I. En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades; y,

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

"a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana;

"2. Se permitirá la densificación, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana. Los interesados en densificar deberán asumir el costo que el incremento represente. La autoridad competente establecerá los mecanismos necesarios para aplicar dicho costo, el cual será utilizado en mejorar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita una adecuada densificación y mezcla de usos; y,

"3. Se garantizará que se consolide una red de vialidades operativa y funcional y una dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."



"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo; y,

"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

Conforme a lo expuesto, puede advertirse que **las disposiciones emitidas por el Congreso del Estado de Nuevo León en la ley local impugnada constituyen el desenvolvimiento normativo del modelo de desarrollo urbano determinado por el Congreso de la Unión**, con base en el cual distribuyó las facultades concurrentes que, en materia de asentamientos humanos, comparten los tres órdenes de gobierno, con el objetivo de que en la planeación del desarrollo urbano, así como en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, se cumplieran los principios que orientan esta materia de forma congruente y coordinada.

Lo anterior, máxime que, en concordancia con el artículo 11<sup>49</sup> de la ley general de la materia, los diversos 11 y 88<sup>50</sup> de la ley local impugnada prevén,

<sup>49</sup> **"Artículo 11.** Corresponde a los Municipios:

"I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las Normas Oficiales Mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento; ..."

<sup>50</sup> **"Artículo 11.** Corresponde a los Municipios:

"I. Elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, incluyendo la zonificación prevista en lo conducente, adoptando normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las Normas Oficiales Mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, así como aprobar los reglamentos y disposiciones de carácter general en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación, construcción, estacionamientos, así como vigilar su cumplimiento; tratándose de los planes o



respectivamente, las facultades de los Municipios en materia asentamientos humanos, destacadamente elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, así como formular, aprobar y administrar la zonificación primaria y secundaria del territorio, así como vigilar su cumplimiento.

No obstante, atendiendo a lo resuelto en la **controversia constitucional 19/2017**, este Tribunal Pleno advierte, de manera específica, la **inconstitucionalidad** de los **artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III**, en su porción normativa que dice: "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", **86, fracción II, inciso b), y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de la ley local impugnada, los cuales establecen:

"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de Nuevo León.

"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:

" ...

---

programas municipales antes citados, se deberá solicitar a la autoridad competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia de dichos planes o programas con la planeación estatal, así mismo, posteriormente se deberá solicitar su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado y su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y su incorporación en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la secretaría antes citada;

"II. Formular, aprobar y administrar la zonificación prevista en los programas de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, los reglamentos en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación y construcción; adoptando normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las Normas Oficiales Mexicanas, así como vigilar su cumplimiento; ..."

**"Artículo 88. Corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio, mediante una zonificación primaria y una zonificación secundaria.**

"Los planes o programas de desarrollo urbano municipal tienen por objeto el ordenamiento territorial y regulación de los procesos de conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento de los asentamientos humanos del territorio municipal, contemplarán, además de lo señalado en el artículo 60 de esta ley, lo siguiente: ..."



"II. Establecer la concurrencia del Estado y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio estatal."

"Artículo 79. Las políticas públicas para la movilidad urbana deberán cumplir con los principios establecidos en la presente ley, así como contemplar los lineamientos siguientes: ...

"III. Promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento."

"Artículo 86. Los programas de desarrollo urbano de centros de población son los instrumentos que integran el conjunto de disposiciones y normas para ordenar y regular su zonificación, reservas, usos y destinos del suelo y sus compatibilidades, las especificaciones de las densidades de población, construcción y ocupación, que tiendan a mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios.

" ...

"II. Los usos y destinos predominantes del suelo por zona o zonificación secundaria, de acuerdo a los criterios siguientes:

" ...

"b) En las zonas que no se determinen de conservación:

"1. Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad, considerándose igualmente compatibles los servicios públicos y la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión, en cualquier uso de suelo, para zonas urbanizables y no urbanizables; por lo que se deberá de (sic) promover la mezcla de usos del suelo, procurando integrar las



zonas residenciales con usos comerciales, de servicios y los centros de trabajo, para impedir una expansión física desordenada de los centros de población y buscar una adecuada estructura vial;

"2. Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"3. Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo;

"4. Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad;

"5. En el contenido de este apartado, las autoridades deberán expresar la permisibilidad de usos mixtos en los nuevos fraccionamientos y conjuntos urbanos habitacionales sujetos al régimen de propiedad en condominio horizontal, en los términos en lo dispuesto por el número 1, de este inciso c), de esta misma fracción; y,

"6. Las disposiciones para la protección de los derechos de vías y las zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública."

"Artículo 111. La zonificación que se establezca en los planes y programas de desarrollo urbano correspondientes, deberá observar lo siguiente:

" ...

"II. La zonificación secundaria, se determinará en las matrices de compatibilidad que se contemplen en los planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

" ...



"b) En las zonas que no se determinen de conservación:

"1. Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos residenciales, los usos comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana;

"2. Se permitirá la densificación, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana. Los interesados en densificar deberán asumir el costo que el incremento represente. La autoridad competente establecerá los mecanismos necesarios para aplicar dicho costo, el cual será utilizado en mejorar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita una adecuada densificación y mezcla de usos; y,

"3. Se garantizará que se consolide una red de vialidades operativa y funcional y una dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

Lo anterior es así, pues las porciones normativas destacadas de los preceptos transcritos, ocasionan una **vulneración a las competencias del Municipio actor previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal**, por establecer mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad municipal para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

En efecto, los artículos **86, fracción II, inciso b),** y **111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3,** de la ley local impugnada, establecen coincidentemente que al llevarse a cabo la zonificación secundaria en las zonas que no se determinen de conservación, se debe observar, en esencia, lo siguiente:

a) Considerar compatibles y, por tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;



b) Permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y,

c) Garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Como se observa, antes de ser principios o bases aplicables a la planeación urbana, **tales previsiones constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten**, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad, con lo cual, prácticamente se obliga al ente municipal a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal. Acorde con ello, debe declararse la **invalidez** de los artículos **86, fracción II, inciso b)**, y **111, fracción II, inciso b)**, **numerales 1, 2 y 3**, de la ley local impugnada.

Lo anterior es así, máxime que, como se destacó, los referidos artículos prevén de manera coincidente tales mandatos para el orden de gobierno municipal, sin que pase desapercibido que el artículo 86, fracción II, inciso b), contiene previsiones adicionales en sus numerales 3, 5 y 6; sin embargo, al formar parte del marco normativo que regula la zonificación secundaria en zonas que no se determinen de conservación, la invalidez de dichos numerales deriva de la inconstitucionalidad detectada por este Pleno en los términos señalados en el párrafo anterior.

Por lo que respecta al **artículo 79, fracción III**, de la ley local impugnada, de dicha norma se desprende que, en las políticas de movilidad urbana que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer



una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**

En términos generales, se advierte que tal precepto establece una directriz para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos; no obstante, por la porción que dice: "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", se traduce en un mandato concreto que obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano. De esta manera, el orden de gobierno municipal se convierte en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas por el legislador local, lo cual **desconoce la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez.**

Finalmente, este Pleno sostiene que, en el caso, resulta inconstitucional el **artículo 1, párrafo segundo, fracción II**, de la ley local analizada, al determinar la concurrencia en la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal, pues ello se ve relacionado con los temas directamente regulados en los citados numerales **86, fracción II, inciso b)**, y **111, fracción II, inciso b)**, numerales **1, 2 y 3**, del propio ordenamiento.

Conforme a lo expuesto, lo procedente es, por un lado, reconocer la **validez** de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11, y 88, de la ley local impugnada; y por otro, declarar la **invalidez** de los **artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III**, en su porción normativa que dice: "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", **86, fracción II, inciso b)**, y **111, fracción II, inciso b)**, numerales **1, 2 y 3**, de ese mismo ordenamiento.

**OCTAVO.—Impugnaciones dirigidas a combatir las facultades del Ejecutivo Local relacionadas con los planes y programas de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio. Análisis de los conceptos de invalidez quinto, sexto, séptimo y octavo.** El Municipio actor combate las facultades otorgadas al Ejecutivo del Estado de Nuevo León en relación con los planes y



programas de desarrollo urbano municipal y Zonificación del Territorio, alegando que ello afecta su autonomía constitucional y lo subordinan a dicho Poder, conforme a lo siguiente:

- En su quinto concepto de invalidez alega que la facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder (artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada).

- En su sexto concepto de invalidez sostiene que la previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno Local (artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56 de la ley local impugnada).

- En su séptimo concepto de invalidez aduce que la previsión de que el Gobierno Local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada).

- En su octavo concepto de invalidez considera que la previsión relativa a que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local (artículo 57 de la ley local impugnada).

Los artículos 9, fracción IX, 10, fracción IV, 11, fracción I, 52, 53, fracción IX, 56, penúltimo párrafo, y 57, primer párrafo, de la ley local impugnada a que alude el Municipio actor, son del tenor siguiente:

"Artículo 9. Corresponde al gobernador del Estado: ...

"IX. Ordenar la publicación en el Periódico Oficial del Estado y la inscripción en la Dirección de Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto



Registral y Catastral del Estado de Nuevo León de los distintos planes, así como de los Programas de Desarrollo Urbano, a solicitud de las autoridades que corresponda."

"Artículo 10. Corresponde a la secretaría: ...

"IV. Analizar, verificar y calificar la congruencia y vinculación de los distintos planes y programas que integran el sistema estatal de planeación del desarrollo urbano, con el propósito de que exista apropiada congruencia, coordinación y ajuste con la planeación estatal y federal, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través del dictamen de congruencia estatal."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"I. Elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, incluyendo la zonificación prevista en lo conducente, adoptando normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las Normas Oficiales Mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, así como aprobar los reglamentos y disposiciones de carácter general en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación, construcción, estacionamientos, así como vigilar su cumplimiento; tratándose de los planes o programas municipales antes citados, se deberá solicitar a la autoridad competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia de dichos planes o programas con la planeación estatal, así mismo, posteriormente se deberá solicitar su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado y su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y su incorporación en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la secretaría antes citada."

"Artículo 52. El Estado a través de la secretaría, de oficio, en los casos de los planes o programas, o a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal, tratándose de los programas referidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, analizará y verificará que los proyectos de planes o Programas de Desarrollo Urbano, terminada la consulta pública



y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento, como requisito previo a su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, guarden apropiada congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal."

"Artículo 53. El análisis de la congruencia, entre los planes o programas de desarrollo urbano se realizará respecto a los siguientes temas: ...

"IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, programas de desarrollo urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."

"Artículo 56. Para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, una vez que las autoridades competentes autoricen que sean sometidos a consulta pública, deberán seguir el siguiente procedimiento:

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de desarrollo urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente tratándose de una modificación parcial, el aviso se publicará en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado;

"II. Las autoridades correspondientes autorizarán que sean sometidos a consulta pública, en el caso de los Municipios esta autorización deberá ser otorgada por sus Ayuntamientos, debiéndose enviar para su publicación estas autorizaciones en la Gaceta Municipal en un término de 5 -cinco- días;

"III. Una vez cumplido lo anterior, deberán dar aviso del inicio del proceso de la consulta pública y especificando los principales cambios y modificaciones y las zonas afectadas. Este aviso deberá ser publicado en cuando menos dos de los diarios de mayor circulación en la entidad, durante 3 -tres- días consecutivos y deberá cumplir con un tamaño mínimo de un octavo de página;



"IV. Los proyectos de los planes o programas o las modificaciones a los vigentes estarán disponibles para la consulta pública durante un plazo de 30 -treinta- a 60 -sesenta- días hábiles según disponga la convocatoria, mínimo en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, así como en sus respectivos portales de *Internet*, durante dicho plazo los interesados podrán solicitar un ejemplar del proyecto y de sus anexos gráficos, así como presentar por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano, o las modificaciones a los vigentes, a sus anexos y demás contenido del mismo. Los planteamientos deberán estar fundamentados y consignar domicilio para oír y recibir notificaciones.

"Previo al inicio del proceso de la consulta pública a que se refiere el párrafo que antecede, la autoridad estatal o municipal competente, mediante oficio, podrá solicitar que se verifique la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados.

"Estas dependencias, entidades o prestadoras de servicios públicos deberán contestar por escrito sus observaciones al plan o programa de desarrollo urbano en un término máximo de 30 -treinta- días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de recepción del oficio; de no contestar la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, dentro del término señalado, se entenderá que no hay observaciones al plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa en dar respuesta;

"V. Dentro del plazo que refiere la fracción anterior, la o las autoridades competentes, según el caso, deberán:

"a) Celebrar al menos dos audiencias públicas para exponer de parte de la autoridad los proyectos de planes o programas o sus modificaciones.

"La primera audiencia pública se hará el primer día del plazo de la consulta pública, para dar inicio al proceso de participación social y tendrá el propósito de



presentar el proyecto de plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, en los objetivos y en las estrategias planteadas. Se informarán los principales cambios y modificaciones a las zonas afectadas; del procedimiento para presentar las propuestas, comentarios y observaciones, se responderá a las preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes a la audiencia, sea de manera verbal o por escrito, en este último caso, se firmarán y sellarán de recibido.

"La última audiencia pública se hará el último día del plazo fijado para la consulta pública y la participación social, siguiendo el mismo procedimiento de la primera audiencia, y tendrá como propósito recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, los cuales se deberán sellar y firmar de recibido, sin perjuicio de que los planteamientos, propuestas u observaciones se presenten durante el plazo de la consulta pública, o bien en forma electrónica a través de los sitios *web*.

"De dichas audiencias se levantarán actas circunstanciadas que consignen la asistencia y las preguntas y planteamientos de los asistentes, mismos que serán utilizadas, en lo procedente, en los ajustes a los proyectos presentados junto con las propuestas que se hayan recibido a lo largo del periodo de consulta.

"b) También al inicio del plazo de consulta pública, en un término máximo de 5 -cinco- días hábiles posteriores a la primera audiencia, se (sic) deberá celebrarse un audiencia con los integrantes del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, o con el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano o de la zona conurbada, según corresponda, con el propósito de exponer el proyecto de plan o programa o sus modificaciones al vigente.

"De dicha audiencia también se levantará un acta que consigne las preguntas y planteamientos de los asistentes, misma que será utilizada en lo procedente, en los ajustes o modificaciones a los proyectos presentados; y,

"c) Una vez concluido el proceso de consulta la autoridad competente verificará la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de servicios públicos relacionadas;



"VI. La autoridad competente tendrá un plazo de 30 -treinta- días hábiles, prorrogables a 60 -sesenta- días hábiles, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes, mismos que se deberán notificar al domicilio señalado para oír y recibir notificaciones.

"Las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse; éstas y las respuestas por escrito a los planteamientos o propuestas improcedentes estarán en consulta pública en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios *web*, durante un plazo de 20 -veinte- días hábiles, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones; y,

"VII. Cumplidas las formalidades para la participación social en la formulación o modificación de los planes o Programas de Desarrollo Urbano, las autoridades competentes elaborarán la versión final de dichos planes o programas incorporando, en lo conducente, los resultados de dicha participación y los planteamientos o propuestas procedentes.

"Asimismo, tratándose de los planes a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, el Ayuntamiento, el presidente municipal, la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, o, en su caso, el Instituto Municipal de Planeación Urbana, deberá solicitar al Estado, a través de la dependencia estatal competente en materia de desarrollo urbano, que analice, verifique y califique que la versión final del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano guarden la apropiada congruencia, coordinación y ajuste y vinculación entre los distintos niveles de planeación estatal y federal.

"La secretaría procederá a analizar el documento que se le presente con respecto a cada uno de los temas o puntos de congruencia que establece (sic) los artículo (sic) 53 y 54 segundo párrafo, de esta ley, y en caso de detectar incongruencias, dentro de los siguientes 90 -noventa- días hábiles contados a partir del día siguiente al que fue recibida la solicitud, formulará las recomendaciones que considere procedentes para que el proyecto de que se trate sea revisado o modificado, y poder emitir el dictamen de congruencia correspon-



diente a efecto de proceder a su aprobación definitiva, a la publicación en el Periódico Oficial del Estado e inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado.

"Cuando la secretaría realice observaciones al proyecto de plan o programa de desarrollo urbano presentado por la autoridad estatal o por el Municipio, éstas tendrán un plazo de 40 -cuarenta- días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción del oficio, para hacer las aclaraciones o presentar las adecuaciones que correspondan. Si en dicho plazo no se emite aclaración alguna, se entenderá que se procedió a la adecuación del proyecto presentado, debiéndose presentar nuevamente a la secretaría para que ésta emita el respectivo dictamen de congruencia, el que se deberá expedir en un término no mayor a 20 -veinte- días hábiles.

"En el caso de que se tramiten diversos planes o programas de desarrollo urbano de un mismo Municipio, en un mismo periodo o procedimiento, el dictamen de congruencia se solicitará de forma simultánea.

"Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron, la autoridad estatal o municipal competente en materia de desarrollo urbano, aprobará el plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los planes o programas vigentes, tratándose de los planes o programa de desarrollo urbano competencia de los Municipios se presentarán estos documentos conjuntamente con el dictamen de congruencia ante el Ayuntamiento para su aprobación. Para la validez y obligatoriedad de los planes o programas de desarrollo urbano se deberá realizar su publicación en forma íntegra en el Periódico Oficial del Estado, en los casos de los planes o programas de nivel municipal se publicarán en la gaceta municipal, cuando el Municipio cuente con ese medio de difusión, y se procederá a realizar las solicitudes y gestiones necesarias para que se inscriban en la Dirección (sic) Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, en los términos que señala esta ley.

"La autoridad que expida los planes o Programas de Desarrollo Urbano, después de ser publicados en el Periódico Oficial del Estado, procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes, y podrán



publicarse en forma abreviada en uno de los periódicos de mayor circulación de la entidad."

"Artículo 57. Los planes o Programas de Desarrollo Urbano, entrarán en vigor treinta días hábiles después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y deberán ser inscritos en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral Catastral del Estado, dentro de los 30 -treinta- días hábiles siguientes al de su publicación, a partir de este momento empezarán a surtir efectos contra terceros."

**A. La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder (artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada). Análisis del quinto concepto de invalidez.**

Atendiendo al parámetro constitucional expuesto y a la línea jurisprudencial que ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resultan **infundados** los argumentos formulados en su quinto concepto invalidez, donde alega que la facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder, como se explica a continuación:

En primer término, se debe señalar que el artículo 115 de la Constitución Federal, en la parte que interesa a este estudio, dispone lo siguiente:

"Artículo 115. ...

(Reformada, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; ...



"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; ...

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción; ..."

Al respecto, como se adelantó, este Alto Tribunal ha considerado **facultades concurrentes** las contenidas en la fracción V del precepto 115 constitucional. Asimismo, que en dicho precepto **el Constituyente otorgó una mayor participación al Municipio**, sin que se trate de una competencia exclusiva y excluyente de los demás niveles de planeación.

Particularmente, las facultades de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a), así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, a que se refiere el inciso d), ambas de la fracción V del artículo 115 constitucional, que **no son de ámbito exclusivo o aislado del Municipio**, pues el propio numeral las sujeta a los lineamientos establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, por lo tanto, **deben guardar congruencia con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno**; ello, sin llegar al extremo de que el Municipio quede a merced de las decisiones del Estado, ya que éstas pudieran ser arbitrarias, de no contar con un control.

Por otra parte, **el Tribunal Pleno ha determinado que es constitucional la inscripción y registro, así como su publicación en los medios de difusión oficial, de los planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial; al igual que la existencia del dictamen de congruencia de los planes y programas municipales respecto de los de distintos niveles de gobierno, emitido por la autoridad competente del Ejecutivo Estatal.**

Como se mencionó, al resolverse la **controversia constitucional 94/2009**, de la que derivaron las jurisprudencias **P./J. 15/2011** y **P./J. 16/2011**, de rubros:



"ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL." y "ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.", respectivamente, se estableció que al ser las materias de desarrollo urbano y asentamientos humanos concurrentes, **los Municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias**, por lo que al ejercer sus atribuciones lo deben hacer como lo señala el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, esto es, **siempre en los términos de las leyes federales y estatales relativas**.

En ese contexto, la **Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial** dispone, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen; ..."

"Artículo 8. Corresponden a la Federación, a través de la secretaría, las atribuciones siguientes: ...

"II. Formular el proyecto de Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los Municipios; ..."

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"IV. Aplicar y ajustar sus procesos de planeación a la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial; ...

"VII. Analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos Programas Municipales de Desarrollo Urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal;



"VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los planes y programas municipales en Materia de Desarrollo Urbano, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal; ..."

"XXVI. Atender las consultas que realicen los Municipios sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano; y, ..."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las Normas Oficiales Mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

"...

"XII. Validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"XIII. Solicitar a la autoridad competente de la entidad federativa, la inscripción oportunamente en el Registro Público de la Propiedad de la entidad de los planes y programas que se citan en la fracción anterior, así como su publicación en la gaceta o Periódico Oficial de la entidad;

"XIV. Solicitar la incorporación de los planes y programas de desarrollo urbano y sus modificaciones en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la secretaría; ..."

"Artículo 44. El Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o Programa de Desarrollo Urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad fede-



rativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta.

"En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el Ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes; ..."

De lo visto, se obtiene que **las entidades federativas tienen como deber ajustar sus procesos de planeación a la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial**; aunado ello **los Municipios deben ajustar su plan o programa de desarrollo urbano, a los de niveles superiores.**

Asimismo, se desprende que, **el nivel municipal tiene el deber de inscribir dicho instrumento en el Registro Público de la Propiedad, previa consulta a la autoridad competente de la entidad federativa sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste a la planeación estatal y federal**, de manera que el Municipio que registra y publica su programa correspondiente, se encuentra autorizado para proceder, en el ámbito de su jurisdicción, al ejercicio de las facultades previstas por la fracción V del artículo 115 constitucional, tales como expedición de licencias o autorizaciones de urbanización, de régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, construcción, reconstrucción, ampliación, acciones urbanas.

Además, una vez que el Municipio presenta solicitud de consulta ante la autoridad competente del Estado **sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste del programa municipal respecto de la planeación estatal y federal**, la entidad federativa debe, en el **plazo de noventa días hábiles**, dar respuesta precisa de si existe congruencia y ajuste entre dicho programa municipal y el de aquellos otros órdenes gubernamentales, en la inteligencia de que **si omite pronunciamiento al respecto opera la afirmativa ficta**; en tanto que si la autoridad estatal dictamina desfavorablemente, **deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el ente municipal efectúe modificaciones y ajustes.**



De esta manera, **el contenido de tales reglamentaciones será objeto del escrutinio en que la autoridad competente debe basar el dictamen de congruencia del programa municipal frente al del Estado y la Federación en la materia.**

Atendiendo a lo anterior, resulta **infundado el quinto concepto de invalidez** que formula el Municipio actor, donde aduce que la facultad del Ejecutivo Local de ordenar la publicación del plan o programa de desarrollo urbano municipal y zonificación de suelo en el Periódico Local, así como su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, invade su competencia constitucional, entorpece el proceso de expedición de las normas que integran su orden jurídico municipal en materia de desarrollo urbano y lo subordinan al Poder Ejecutivo Estatal, pues **tales previsiones resultan acordes con los mandatos establecidos por el Congreso de la Unión en la ley general de la materia.**

En efecto, **queda a cargo del Municipio**, como punto de partida para el ejercicio de sus facultades constitucionales, **solicitar a la autoridad local competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia** de dichos planes o programas con la planeación estatal y, **posteriormente solicitar su inscripción** en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, **así como su publicación** en el Periódico Oficial de la entidad federativa, e incorporación en el sistema de información territorial y urbano local.

La anterior denominación no es distinta a la establecida por la ley general, sin que se advierta que el legislador local ordene a cargo del Municipio un trámite invasor de las facultades constitucionales, siendo acorde a sus artículos 10, fracciones IV, VII, VIII y XXVI; 11, fracciones I, XII, XIII y XIV; y 44, siendo que este último precepto constriñe la coordinación de las autoridades municipales para que, una vez que el Ayuntamiento apruebe el plan o Programa de Desarrollo Urbano, consulte a la autoridad local competente, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal, **ello como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.**



En los términos apuntados, las previsiones normativas impugnadas resultan congruentes con lo establecido en la legislación general, rectora en la materia conforme al precepto 115, fracción V, constitucional, sin que se advierta un trámite que invada las competencias que alega el actor; de manera que lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada.

**B. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno Local (artículo 52 de la ley local impugnada).** Análisis del sexto concepto de invalidez.

Por otra parte, resulta **infundado el sexto concepto de invalidez** del actor, donde sostiene que el artículo 52 de la ley local impugnada, invade su competencia y transgrede el diverso 44 de la ley general de la materia, por establecer que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento.

El artículo 52 impugnado por el demandante, establece lo siguiente:

"Artículo 52. El Estado a través de la secretaría, de oficio, en los casos de los planes o programas, o a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal, tratándose de los programas referidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 50<sup>51</sup> de esta ley, analizará y verificará que los

<sup>51</sup> **"Artículo 50.** El sistema estatal de planeación del desarrollo urbano es el conjunto de planes o programas tendientes al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la regulación de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad, y estará integrado por:

"I. El Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;

"II. Los programas regionales de desarrollo urbano;

"III. Los programas metropolitanos o de zonas conurbadas;

"IV. Los programas sectoriales;

**"V. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;**

**"VI. Los programas de desarrollo urbano de centros de población;** y,

**"VII. Los programas parciales.**



proyectos de planes o Programas de Desarrollo Urbano, terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento, como requisito previo a su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, guarden apropiada congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal; ..."

De lo anterior se advierte que la autoridad estatal competente deberá, **a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal**, analizar la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de los planes o programas municipales de desarrollo urbano y de los centros de población, así como los programas parciales, con respecto a los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal, como requisito previo a su aprobación, publicación en el medio oficial respectivo y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral Local. Lo anterior, una vez terminada la consulta pública respectiva, respecto de la cual se deberán analizar los planteamientos y propuestas que, en su caso, se hayan formulado, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o municipal correspondiente.

Atendiendo a los mandatos de la legislación general en estudio, su artículo 10, fracción VII, determina que corresponde a las entidades federativas analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos Programas Municipales de Desarrollo Urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal; y conforme al diverso 44 de ese propio ordenamiento, **en caso de detectar inconsistencias, justificar clara y expresamente las recomendaciones que considere pertinentes.**

---

"Los planes o programas citados en el párrafo anterior se regirán por las disposiciones de esta ley, por las Normas Oficiales Mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, y demás normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables; serán obligatorios, deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano y, en su caso, deberán de contar con los dictámenes de validación y congruencia que deberán solicitar. ..."



Por su parte, en términos del artículo 11, fracción XII, de la ley general en estudio, corresponde a los Municipios, "**validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**"

En ese sentido, resulta claro que **lo previsto en el artículo 52 impugnado resulta acorde con los mandatos de coordinación previstos en la ley general de la materia**, pues en tanto que no concluya definitivamente la etapa de verificación de congruencia que deberá realizar la autoridad local, el ente municipal se ve impedido para ejercer sus atribuciones constitucionales plasmados en sus planes y Programas en Materia de Desarrollo Urbano, al requerir la confirmación del Gobierno Local para su validación, requisito que el Ayuntamiento podrá solicitar y llevar a cabo su divulgación a través de su publicación e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio respectivo.

Así, **en la medida en que el Municipio no obtenga tal validación en la calificación de congruencia**, sin atender, en su caso, a las observaciones y propuestas de ajuste que formula la autoridad local en torno a su programa o plan respectivo, es dable concluir que **el ente municipal no se encuentra autorizado para ejercer sus atribuciones constitucionales**, pues las mismas deben resultar congruentes con respecto a los distintos niveles de planeación tanto estatal como, en su caso, federal, cuya verificación queda a cargo del gobierno de la entidad federativa. En esos términos, debe reconocerse la **validez** del artículo 52 de la ley local impugnada.

**C. La previsión de que el Gobierno Local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada).** Análisis del séptimo concepto de invalidez.

Siguiendo con estas ideas, es igualmente **infundado el séptimo concepto de invalidez** que formula el Municipio actor, donde aduce que la previsión contenida en el artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada, que autoriza al Gobierno Local para calificar que el programa de desarrollo urbano municipal



y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, resulta contraria a los artículos 10, fracción VII y 44 de la ley general de la materia, así como la autonomía municipal reconocida en la fracción V, inciso a), y último párrafo, del artículo 115 constitucional, traduciéndose en una intromisión del Ejecutivo en los procesos de planeación urbana municipal y generando subordinación del ente municipal, al permitir que objete la legitimidad del proceso de consulta o se califique la validez de las disposiciones de los planes y programas.

El dispositivo impugnado establece lo siguiente:

"Artículo 53. El análisis de la congruencia, entre los planes o programas de desarrollo urbano se realizará respecto a los siguientes temas: ...

"IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, programas de desarrollo urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."

Ahora bien, los artículos 10, fracción II,<sup>52</sup> y 11, fracción XXII,<sup>53</sup> de la ley general de la materia, otorgan facultades a los Estados y Municipios, respectivamente, para que los primeros establezcan normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación; y para que los segundos establezcan mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano.

Por su parte, el numeral 30 de la referida ley general, determina que la obligación de las entidades federativas de determinar la forma y procedimientos

<sup>52</sup> "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"II. **Establecer normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación a que se refiere esta ley. ...**"

<sup>53</sup> "Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"XXII. **Crear los mecanismos de consulta ciudadana** para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de desarrollo urbano y los que de ellos emanen de conformidad con lo dispuesto por esta ley."



para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o Programas de Desarrollo Urbano.

"Artículo 30. La legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o Programas de Desarrollo Urbano.

"En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento:

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano o sus modificaciones, difundiendo ampliamente;

"II. Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de sus sitios *web*, a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto del plan o Programa de Desarrollo Urbano o de sus modificaciones;

"III. Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta pública en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de sus sitios *web*, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del plan o Programa de Desarrollo Urbano o de sus modificaciones; y,

"IV. Cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones podrán ser expedidos por la autoridad competente y para su validez y obligatoriedad deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado correspondiente. Además, la autoridad que lo expide procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes."

En esos términos, el artículo 56 de la ley local impugnada, regula el procedimiento de consulta pública en torno a la aprobación, expedición, modificación



o actualización de los planes y Programas de Desarrollo Urbano, en los términos siguientes:

"Artículo 56. Para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y Programas de Desarrollo Urbano, una vez que las autoridades competentes autoricen que sean sometidos a consulta pública, deberán seguir el siguiente procedimiento:

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente tratándose de una modificación parcial, el aviso se publicará en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado;

"II. Las autoridades correspondientes autorizarán que sean sometidos a consulta pública, en el caso de los Municipios esta autorización deberá ser otorgada por sus Ayuntamientos, debiéndose enviar para su publicación estas autorizaciones en la Gaceta Municipal en un término de 5 -cinco- días;

"III. Una vez cumplido lo anterior, deberán dar aviso del inicio del proceso de la consulta pública y especificando los principales cambios y modificaciones y las zonas afectadas. Este aviso deberá ser publicado en cuando menos dos de los diarios de mayor circulación en la entidad, durante 3 -tres- días consecutivos y deberá cumplir con un tamaño mínimo de un octavo de página;

"IV. Los proyectos de los planes o programas o las modificaciones a los vigentes estarán disponibles para la consulta pública durante un plazo de 30 -treinta- a 60 -sesenta- días hábiles según disponga la convocatoria, mínimo en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, así como en sus respectivos portales de Internet, durante dicho plazo los interesados podrán solicitar un ejemplar del proyecto y de sus anexos gráficos, así como presentar por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano, o las modificaciones a los vigentes, a sus anexos y demás contenido del mismo. Los planteamientos deberán estar fundamentados y consignar domicilio para oír y recibir notificaciones.



"Previo al inicio del proceso de la consulta pública a que se refiere el párrafo que antecede, la autoridad estatal o municipal competente, mediante oficio, podrá solicitar que se verifique la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados.

"Estas dependencias, entidades o prestadoras de servicios públicos deberán contestar por escrito sus observaciones al plan o programa de desarrollo urbano en un término máximo de 30 -treinta- días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de recepción del oficio; de no contestar la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, dentro del término señalado, se entenderá que no hay observaciones al plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa en dar respuesta;

"V. Dentro del plazo que refiere la fracción anterior, la o las autoridades competentes, según el caso, deberán:

"a) Celebrar al menos dos audiencias públicas para exponer de parte de la autoridad los proyectos de planes o programas o sus modificaciones.

"La primera audiencia pública se hará el primer día del plazo de la consulta pública, para dar inicio al proceso de participación social y tendrá el propósito de presentar el proyecto de plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, en los objetivos y en las estrategias planteadas. Se informarán los principales cambios y modificaciones a las zonas afectadas; del procedimiento para presentar las propuestas, comentarios y observaciones, se responderá a las preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes a la audiencia, sea de manera verbal o por escrito, en este último caso, se firmarán y sellarán de recibido.

"La última audiencia pública se hará el último día del plazo fijado para la consulta pública y la participación social, siguiendo el mismo procedimiento de la primera audiencia, y tendrá como propósito recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, los cuales se deberán sellar y firmar de recibido, sin



perjuicio de que los planteamientos, propuestas u observaciones se presenten durante el plazo de la consulta pública, o bien en forma electrónica a través de los sitios *web*.

"De dichas audiencias se levantarán actas circunstanciadas que consignen la asistencia y las preguntas y planteamientos de los asistentes, mismos que serán utilizadas, en lo procedente, en los ajustes a los proyectos presentados junto con las propuestas que se hayan recibido a lo largo del periodo de consulta.

"b) También al inicio del plazo de consulta pública, en un término máximo de 5 -cinco- días hábiles posteriores a la primera audiencia, se (sic) deberá celebrarse un audiencia con los integrantes del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, o con el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano o de la zona conurbada, según corresponda, con el propósito de exponer el proyecto de plan o programa o sus modificaciones al vigente.

"De dicha audiencia también se levantará un acta que consigne las preguntas y planteamientos de los asistentes, misma que será utilizada en lo procedente, en los ajustes o modificaciones a los proyectos presentados; y,

"c) Una vez concluido el proceso de consulta la autoridad competente verificará la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de servicios públicos relacionadas;

"VI. La autoridad competente tendrá un plazo de 30 -treinta- días hábiles, prorrogables a 60 -sesenta- días hábiles, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes, mismos que se deberán notificar al domicilio señalado para oír y recibir notificaciones.

"Las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse; éstas y las respuestas por escrito a los planteamientos o propuestas improcedentes estarán en consulta pública en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipi-



pal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios *web*, durante un plazo de 20 -veinte- días hábiles, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones; y,

"VII. Cumplidas las formalidades para la participación social en la formulación o modificación de los planes o Programas de Desarrollo Urbano, las autoridades competentes elaborarán la versión final de dichos planes o programas incorporando, en lo conducente, los resultados de dicha participación y los planteamientos o propuestas procedentes.

"Asimismo, tratándose de los planes a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, el Ayuntamiento, el presidente municipal, la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, o, en su caso, el Instituto Municipal de Planeación Urbana, deberá solicitar al Estado, a través de la dependencia estatal competente en materia de desarrollo urbano, que analice, verifique y califique que la versión final del proyecto del plan o Programa de Desarrollo Urbano guarden la apropiada congruencia, coordinación y ajuste y vinculación entre los distintos niveles de planeación estatal y federal.

"La secretaría procederá a analizar el documento que se le presente con respecto a cada uno de los temas o puntos de congruencia que establece (sic) el artículo (sic) 53 y 54 segundo párrafo, de esta ley, y en caso de detectar incongruencias, dentro de los siguientes 90 -noventa- días hábiles contados a partir del día siguiente al que fue recibida la solicitud, formulará las recomendaciones que considere procedentes para que el proyecto de que se trate sea revisado o modificado, y poder emitir el dictamen de congruencia correspondiente a efecto de proceder a su aprobación definitiva, a la publicación en el Periódico Oficial del Estado e inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado.

"Cuando la secretaría realice observaciones al proyecto de plan o programa de desarrollo urbano presentado por la autoridad estatal o por el Municipio, éstas tendrán un plazo de 40 -cuarenta- días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción del oficio, para hacer las aclaraciones o presentar las adecuaciones que correspondan. Si en dicho plazo no se emite aclaración alguna,



se entenderá que se procedió a la adecuación del proyecto presentado, debiéndose presentar nuevamente a la secretaría para que ésta emita el respectivo dictamen de congruencia, el que se deberá de expedir en un término no mayor a 20 -veinte- días hábiles.

"En el caso de que se tramiten diversos planes o programas de desarrollo urbano de un mismo Municipio, en un mismo periodo o procedimiento, el dictamen de congruencia se solicitará de forma simultánea.

"Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron, la autoridad estatal o municipal competente en materia de desarrollo urbano, aprobará el plan o Programa de Desarrollo Urbano o las modificaciones a los planes o programas vigentes; tratándose de los planes o Programa de Desarrollo Urbano competencia de los Municipios se presentarán estos documentos conjuntamente con el dictamen de congruencia ante el Ayuntamiento para su aprobación. Para la validez y obligatoriedad de los planes o programas de desarrollo urbano se deberá realizar su publicación en forma íntegra en el Periódico Oficial del Estado, en los casos de los planes o programas de nivel municipal se publicarán en la gaceta municipal, cuando el Municipio cuente con ese medio de difusión, y se procederá a realizar las solicitudes y gestiones necesarias para que se inscriban en la Dirección (sic) Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, en los términos que señala esta ley.

"La autoridad que expida los planes o Programas de Desarrollo Urbano, después de ser publicados en el Periódico Oficial del Estado, procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes, y podrán publicarse en forma abreviada en uno de los periódicos de mayor circulación de la entidad."

En esos términos, en el procedimiento previsto en la legislación local impugnada se prevé la participación del público en general, siendo que **los proyectos o las modificaciones respectivos deberán estar disponibles de manera pública** durante un plazo de treinta a sesenta días hábiles, según disponga la convocatoria, mínimo en las oficinas de la secretaría local o de la dependencia municipal competente, así como en sus respectivos portales de *Internet*, a fin de



que **los interesados puedan solicitar un ejemplar del proyecto, así como de sus anexos gráficos, y presenten por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren, las cuales deberán estar fundamentados.**

Dentro de ese plazo **se deberán celebrar, al menos, dos audiencias públicas,** la primera con el propósito de presentar el proyecto del plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, objetivos y estrategias planteadas; se responderán preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes, sea verbal o por escrito; la última, con el propósito de recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, sin perjuicio de aquellos que se presenten durante el plazo de la consulta pública, o en forma electrónica a través de los sitios *web*.

Además, se prevé que previo al inicio del proceso de la consulta pública, **la autoridad estatal o municipal competente, podrá solicitar la verificación de congruencia** del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes **con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados,** las cuales cuentan con un plazo de treinta días hábiles, **para formular por escrito sus observaciones;** y en caso de no contestar, se entenderá que no hay observaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa.

Incluso, una vez concluido el proceso de consulta, la autoridad local competente, se encuentra vinculada a verificar la congruencia de los planes y programas de desarrollo urbano respectivos, contando con un plazo de treinta días hábiles, prorrogables a sesenta, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes.

En todo caso, **las modificaciones al proyecto** respectivo deberán fundamentarse, en tanto que éstas **y las respuestas por escrito** a los planteamientos o propuestas improcedentes **estarán en consulta pública** en las oficinas de la Secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica



a través de los sitios web, durante un plazo de veinte días hábiles, **previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones.**

Atento a lo anterior, cabe recordar que corresponde a las entidades federativas verificar la congruencia del plan o programa de desarrollo urbano municipal con la planeación estatal y federal, a través de dictámenes de congruencia estatal; y al Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, debe consultar a la autoridad competente local sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal.

De esta manera, es claro que el proceso de consulta pública constituye una parte del procedimiento previsto para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano municipal, a través del cual se da participación efectiva de la ciudadanía, en el cual la autoridad local competente tiene la obligación de verificar que se cumpla con la congruencia del proyecto respectivo, dando respuesta a las propuestas y ajustes ciudadanas, para, en su caso, llevar a cabo su modificación, fundando y motivando su determinación.

En ese sentido, y siendo acorde con las previsiones de la ley general de la materia, el proceso de consulta ciudadano debe resultar acorde con los distintos niveles de planeación tanto estatal y federal, cuya verificación queda a cargo del gobierno de la entidad, hecho lo cual, para su validez y obligatoriedad deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial local correspondiente, así como su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio respectivo. Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada.

**D. La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local (artículo 57 de la ley local impugnada). Análisis del octavo concepto de invalidez.**



Continuando con el análisis de los argumentos desarrollados por el Municipio actor, en su **octavo concepto de invalidez** considera que la previsión contenida en el artículo 57, primer párrafo, de la ley local impugnada, relativa a que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local. El referido precepto establece lo siguiente:

"Artículo 57. Los planes o Programas de Desarrollo Urbano, entrarán en vigor treinta días hábiles después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y deberán ser inscritos en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral Catastral del Estado, dentro de los 30 -treinta- días hábiles siguientes al de su publicación, a partir de este momento empezarán a surtir efectos contra terceros."

Lo alegado por el actor resulta **infundado**, toda vez que, como se ha explicado, aun cuando la materia de asentamientos humanos sea concurrente entre los diferentes órdenes de gobierno, **los Municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias**, por lo que, al ejercer sus atribuciones, lo deberán hacer como lo establece el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, esto es, **en los términos de las leyes federales y estatales relativas**.

La previsión impugnada sujeta la entrada en vigor de los planes y programas de desarrollo urbano a un plazo de treinta días después de su publicación en el Periódico Oficial Local, transcurrido el cual deberán ser inscritos dentro de los siguientes treinta días a tal publicación, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Catastral local.

Al respecto, cabe señalar que la vigencia de una norma general se halla íntimamente ligada a la noción de eficacia jurídica, en tanto se refiere, desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica; es decir, a su entrada en vigor. Así, se encuentra vinculada al lapso de tiempo durante el cual ésta habrá de surtir efectos jurídicos. La regla general en nuestro orden jurídico es que las normas comienzan a surtir efectos jurídicos con posterioridad a su promulgación



y publicación, según lo determinen ellas mismas, o de conformidad con reglas particularmente establecidas.

Si bien es cierto que el efecto inmediato de la vigencia de una norma encuentra sus límites en el principio de irretroactividad, el cual impide su aplicación a situaciones o relaciones jurídicas ya constituidas (creación, modificación o extinción), o a efectos ya producidos (hechos cumplidos o consumados), ninguna restricción existe cuando las consecuencias son posteriores a su vigencia, aun cuando hayan sido generados por una situación jurídica existente; por tanto, su efecto inmediato se presenta lógicamente ante hechos constitutivos o extintivos de situaciones o relaciones jurídicas, producidos con posterioridad al inicio de su vigencia.

Es aplicable a estos razonamientos, la tesis de rubro y texto: "IRRETROACTIVIDAD. LAS NORMAS RIGEN EXCLUSIVAMENTE HECHOS ACONTECIDOS A PARTIR DE SU VIGENCIA. Aunque es verdad que es principio general de derecho que toda norma posterior viene a derogar a la anterior, aquélla no puede ejercer efectos retroactivos sobre situaciones jurídicas establecidas antes de esa vigencia, sino que la norma posterior rige precisa y exclusivamente los hechos acontecidos a partir de su vigencia.". (*Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Segunda Sala, Volumen CXXXV, Tercera Parte, página 161, con número de registro digital: 264937).

Ahora bien, este Tribunal Pleno observa que la previsión normativa impugnada se encuentra dentro del ámbito de libertad configurativa que corresponde a las entidades federativas para legislar los términos en que se desarrollarán las previsiones a nivel local en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, acorde con la fracción I del artículo 10 de la ley general de la materia.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> **Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas: ...

**I. Legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial,** así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta ley."



Asimismo, la norma impugnada cumple, por un lado, con un objetivo de publicidad para conocimiento del plan o programa respectivo, otorgando un plazo de treinta días para su difusión entre la ciudadanía en general; y por otro, con una regla de oponibilidad frente a terceros respecto a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio Local.

En esos términos, contrario a lo que afirma el Municipio actor, el plazo de treinta días previsto para la entrada en vigor del plan de desarrollo urbano resulta razonable y proporcional, para cumplir con los fines cometidos de publicidad, sin que ello limite o subordine en forma alguna el Municipio a los poderes locales para el ejercicio de sus facultades, pues en todo caso el ordenamiento normativo respectivo adquirirá su eficacia, una vez transcurrido el plazo establecido.

Aunado a ello, la norma impugnada otorga seguridad jurídica, tanto a la administración pública local y municipal como a la ciudadanía en general, en la medida en que, a través de la previsión de un plazo, su efecto inmediato se difiere con motivo del nuevo plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones aprobadas en el ámbito local. En ese sentido, la seguridad jurídica requiere una previsión certera como principio rector, lo cual cumple la norma impugnada al prever un plazo cierto, el cual no resulta ni breve ni excesivo para la difusión pública del instrumento normativo.

Por las razones expuestas, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 57, primer párrafo, de la ley local impugnada.

**NOVENO.—Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local.** En su noveno concepto de invalidez, el Municipio actor sostiene que los artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo, y 328 de la ley local impugnada facultan a la citada secretaría para: **1)** expedir normas técnicas en materia de patrimonio cultural inmueble; **2)** emitir criterios y normas técnicas de desarrollo urbano, normas sísmicas, planeación urbana, manejo de aguas pluviales, construcción, equipamiento, entre otras; y, **3)** establezca y vigile el cumplimiento de la normatividad técnica para



regular el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado; lo que viola las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), y último párrafo, del artículo 105 constitucional, pues rebasan el objeto constitucional del tipo de ordenamiento al que pertenecen, inclusive el delimitado por la ley general de la materia, que es la de sentar las bases normativas, formalidades, principios, procedimientos y requisitos conforme a los cuales los Municipios desarrollarán sus potestades normativas y administrativas.

Así, afirma que tales normas generan una distorsión en el sistema de competencias constitucional, así como la concentración o consolidación del Poder en el Ejecutivo Local, porque asigna a sus dependencias administrativas funciones normativas y administrativas no previstas en el orden constitucional ni en la ley general de la materia; no obstante que, considera, se relacionan íntimamente con la competencia municipal que reconocen las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), y último párrafo, del artículo 115 constitucional, lo que se traduce en una intromisión, dependencia o subordinación municipal hacia ese Poder.

Las normas impugnadas por el actor en este apartado, disponen lo siguiente:

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"LIV. Normas técnicas estatales: son las regulaciones técnicas que expide la secretaría competente en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, y que expresan la información, requisitos, especificaciones, procedimientos o metodología que debe utilizarse para la (sic) de determinadas obras, peritajes o estudios. ..."

"Artículo 10. Corresponde a la secretaría: ...

"XX. Formular y expedir los programas, lineamientos y normas técnicas en materia de patrimonio cultural inmueble, proponer al gobernador del Estado las declaratorias respectivas, así como promover la participación de autoridades federales, estatales, municipales y de los sectores social y privado en la materia;



"XXI. Establecer y vigilar el cumplimiento de la normatividad técnica para regular el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del territorio del Estado; ..."

"XXVI. Emitir criterios y normas técnicas de desarrollo urbano, normas sísmicas, planeación urbana, manejo de aguas pluviales, construcción, equipamiento, entre otras."

"Artículo 50. El sistema estatal de planeación del desarrollo urbano es el conjunto de planes o programas tendientes al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la regulación de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad, y estará integrado por: ...

"Los planes o programas citados en el párrafo anterior se registrarán por las disposiciones de esta ley, por las Normas Oficiales Mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, y demás normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables; serán obligatorios, deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano y, en su caso, deberán de contar con los dictámenes de validación y congruencia que deberán solicitar y emitir los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento."

"Artículo 328. Para procurar una mejor planeación del desarrollo urbano, proyectos urbanísticos, que atiendan una mejor convivencia de sus habitantes y para mejorar la seguridad de éstos, la secretaría emitirá las normas, lineamientos o criterios técnicos que tiendan a este fin, mediante normas técnicas estatales.

"Para mejor aplicación y observancia de esta ley, la secretaría expedirá normas técnicas estatales en las materias de: planeación urbana, ordenamiento territorial, impactos urbanos, hidrología, geología, geotecnia, movilidad, diseño de pavimentos, diseño vial, en manejo integral de aguas pluviales, ecotecnias, equipamiento, espacio público, imagen urbana, áreas verdes, y demás que se indiquen expresamente en esta ley, que tendrán por objeto:



"I. Establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metodologías, parámetros o límites permisibles que deberán observarse en determinadas obras, peritajes, estudios y demás temas a que se refiere el párrafo anterior;

"II. Conducir los actos de autoridades y particulares a la observancia de estas normas técnicas estatales a fin de que se estandaricen sus procedimientos y acciones urbanísticas que regulan; y,

"III. Encausar las actividades del sector público y privado en un marco de eficiencia y sustentabilidad."

Resulta **infundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que la emisión de normas técnicas estatales por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Nuevo León, responde, tal y como establece el objeto de dichas normas, a la necesidad de uniformar y estandarizar los procedimientos y acciones urbanísticas en toda la entidad federativa, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, facultad que deriva directamente de lo dispuesto en la ley general de la materia.

En efecto, de conformidad con el artículo 10, fracciones IX, X, XVIII, XXII y XXIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano,<sup>55</sup> se dispone que las entidades federativas cuentan con competencia para:

<sup>55</sup> **Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas: ...

"IX. **Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la evaluación del impacto urbano y territorial** de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio; las cuales deberán estar incluidas en los planes de desarrollo urbano;

"X. **Participar**, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, la salvaguarda de la población que se ubique en los polígonos de protección y amortiguamiento determinados por los planes de desarrollo urbano; así como **en la protección del Patrimonio Natural y Cultural**, y de las zonas de valor ambiental del equilibrio ecológico de los centros de población; ...

"XVIII. **Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales relativas, al impacto urbano o regional** de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad de que se trate; ...



1) Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la **evaluación del impacto urbano y territorial de las obras o proyectos** que generen efectos significativos en el territorio; las cuales deberán estar incluidas en los planes de desarrollo urbano;

2) Participar en la **protección del patrimonio natural y cultural**.

3) **Evaluar y dar seguimiento**, en los términos de las leyes locales relativas, **al impacto urbano o regional de obras y proyectos** que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad federativa de que se trate;

4) **Formular y aplicar las políticas, así como realizar las acciones en materia de estructuración urbana, gestión del suelo, conservación del patrimonio natural y cultural** y accesibilidad universal, incluyendo la movilidad; y,

5) **Evaluar y dar seguimiento**, en los términos de las leyes locales aplicables **al impacto territorial de obras y proyectos** que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad federativa de que se trate;

En ese sentido, **no se advierte afectación alguna a la competencia constitucional del Municipio en torno a las facultades que las disposiciones impugnadas otorgan a la Secretaría de Desarrollo Sustentable Local**, en lo relativo a la regulación técnica del patrimonio cultural inmueble, así como la planeación urbana y el ordenamiento territorial relacionado con la imagen y estética urbana en la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado, pues, como se indicó, ello se encuadra dentro del ámbito de sus atribuciones para regular y evaluar el impacto urbano

---

"XXII. **Formular y aplicar las políticas, así como realizar las acciones en materia de estructuración urbana, gestión del suelo, Conservación del Patrimonio Natural y Cultural y accesibilidad universal, incluyendo la movilidad**;

"XXIII. **Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales aplicables al impacto territorial de obras y proyectos** que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad de que se trate; ..."



o regional de obras y proyectos, teniendo en cuenta aspectos técnicos de carácter hidrológico, geológico, geotécnico, entre otros, pues ello busca armonizar, unificar y estandarizar criterios aplicables en toda la entidad federativa, incluso por razones de seguridad e interés público.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo, y 328 de la ley local impugnada.

**DÉCIMO.—La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal.** En su décimo concepto de invalidez, el Municipio actor sostiene que los artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio, párrafo segundo, de la ley local impugnada prevén la creación de dicho organismo, lo cual vulnera la facultad municipal para acordar o convenir libremente esquemas de asociación, coordinación y/o colaboración con el Gobierno Local y el resto de los Municipios de la zona metropolitana referida, para la creación y/o constitución de dicho organismo, o para el ejercicio conjunto de la función de planeación urbana, según lo previsto en los artículos 115, fracciones II, párrafo primero, III, párrafo tercero, y VI, y 116, fracción VII, segundo párrafo, de la Constitución Federal. Asimismo, aduce que ni en la Constitución Federal ni en la Local de Nuevo León, ni en la ley general de la materia, se contempla en forma expresa la facultad de las Legislaturas Locales para crear organismos descentralizados que desarrollen la función pública de planeación urbana o de gestión de las demás funciones o servicios públicos municipales.

Refiere que de los artículos 157 y 158 de la ley local impugnada se desprenden las facultades del Municipio para: **1)** convenir y acordar con otros Municipios, así como con los gobiernos local y federal, la coordinación relacionada con la planeación y programación del desarrollo municipal, así como la ejecución de acciones conjuntas para cumplir con los fines de la administración pública municipal; y, **2)** celebrar convenios de coordinación o colaboración administrativa con otros Municipios, así como con los gobiernos local y federal, para la constitución y el funcionamiento de Concejos Intermunicipales de Colaboración. En tanto que el diverso 159 del propio ordenamiento dispone que los Municipios podrán suscribir convenios de coordinación (que son aquellos que tienen por



objeto la colaboración interinstitucional para mejorar la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función, sin que ninguna de las partes ceda a la otra la atribución, en todo o en parte, respecto de la materia correspondiente); y convenios de asociación con objeto común (que son aquellos en los que las partes se proponen a prestar un servicio público o ejercer alguna de sus funciones de manera conjunta, creando para tal efecto un organismo paramunicipal en el cual las partes depositen la totalidad de las atribuciones que les correspondan, en términos del acuerdo que al efecto adopten).

"Artículo 20. El Estado, así como los Municipios crearán organismos de planeación urbana, como instancias técnicas para la planeación integral del territorio estatal, metropolitano o municipal.

"Para los efectos de coordinación y concertación de planes y programas, el Congreso del Estado legislará sobre la creación de un Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana, respetando las facultades y obligaciones constitucionales otorgadas a los tres niveles de gobierno."

"Décimo. En un plazo de que (sic) no mayor a 12 -doce- meses a la entrada en vigor del presente decreto, el Estado y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, crearán los organismos metropolitanos señalados en esta ley.

"Para tal efecto, remitirán al Congreso del Estado las iniciativas que resulten necesarias, las cuales deberán formularse atendiendo lo señalado en la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y Municipios; la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León; Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León; Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León y demás Leyes aplicables."

Son **fundados** lo argumentos del Municipio actor.

Los artículos 115, fracciones III, párrafo tercero, y VI, así como el 116, fracción VII, párrafo segundo, ambos de la Constitución Federal, de los cuales se duele el Municipio actor, disponen lo siguiente:



"Artículo 115. ...

"III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

(Adicionado [N. de E. Reformado], D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

"...

(Reformada, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia."

"Artículo 116. ...

"VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y



operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

"Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior."

De lo transcrito se desprende que los Municipios cuentan con la competencia constitucional para, por un lado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan; asimismo, pueden celebrar convenio con el Estado al que pertenecen, a efecto de que este último asuma la prestación de sus servicios y funciones públicas, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario; y por otro, que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, **la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.**

Ahora bien, los artículos 31, 32 y 33 de la ley general de la materia,<sup>56</sup> regulan lo relativo a la **constitución de programas metropolitanos y zonas conurba-**

<sup>56</sup> "Artículo 31. Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta ley, y constituirán una zona metropolitana o conurbada interestatal."

"Artículo 32. La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales deberán convenir la delimitación y constitución de una zona metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas.

"En las zonas metropolitanas interestatales y conurbaciones interestatales se constituirá una comisión de ordenamiento, que tendrá carácter permanente y será integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada Municipio que lo integre, así como un representante de la secretaría quien lo presidirá; funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.



das, a través de la coordinación de la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, atendiendo fundamentalmente a **dos supuestos concretos**:

**a) Zona metropolitana o conurbada interestatal**, la cual comprende dos o más centros de población situados en los territorios de entidades federativas vecinas, la cual se registrará por una **Comisión de Ordenamiento** de carácter permanente, integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada Municipio que lo integre, así como un representante de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano quien lo presidirá, y tendrá como facultades establecer mecanismos de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado; formular y aprobar el programa de ordenación de la zona metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionar y evaluar su cumplimiento; y,

**b) Zona metropolitana o conurbada estatal**, las cuales se encuentran ubicadas en el territorio de dos o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales para planear de manera conjunta su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Por su parte, el artículo 36 de la ley general de la materia,<sup>57</sup> determina que la regulación para la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones, se llevará a cabo a través de las siguientes instancias:

---

"Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la zona metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionará y evaluará su cumplimiento."

"Artículo 33. Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley. Los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."

<sup>57</sup> "Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, **se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.**



1) Una **Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación**, la cual se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate; tendrá como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento; sesionará por lo menos trimestralmente; y podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;

2) Un **Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano**, que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas; se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno, así como de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector deberá conformar mayoría; sesionará por lo menos trimestralmente y de entre sus integrantes elegirán a quien los presida;

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará **a través de las instancias siguientes:**

"I. **Una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación**, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;

"II. **Un Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano** que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas.

"Dicho Consejo se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector que deberá conformar mayoría en el Consejo. Sus integrantes elegirán a quien los presida;

"III. **Los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y Municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente.** La comisión de ordenamiento metropolitano y el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano que sesionarán por lo menos trimestralmente. Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por esta ley y la legislación estatal aplicable;

"IV. **Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes;** y,

"V. **Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.**"



**3) Los mecanismos técnicos a cargo de los Estados y Municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente. Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por la ley general de la materia y la legislación estatal aplicable;**

**4) Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes; y,**

**5) Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.**

En esos términos, este Tribunal Pleno observa que, atendiendo al marco constitucional, así como el establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, **la constitución, planeación y gestión urbana de las zonas metropolitanas o conurbadas se lleva a cabo a través de la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno, y en los términos de las instancias y mecanismos que prevé dicho instrumento normativo, sin que se desprenda habilitación alguna a las entidades federa- tivas para la constitución de organismos que desarrollen de manera exclusiva y excluyente ese tipo facultades.**

En efecto, la circunstancia de que en el orden normativo local se prevea la facultad del Congreso Local para crear un organismo encargado de la planeación urbana de zonas metropolitanas o conurbadas rompe con el sistema de coordinación establecido en la ley general de la materia, siendo que, además, se dejaría de lado la intervención directa del ente municipal en el ejercicio de sus facultades constitucionales en materia de desarrollo urbano y gestión de ese tipo de zonas, en violación a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones III, párrafo tercero, y VI, así como en el 116, fracción VII, párrafo segundo, ambos de la Constitución Federal.

Aunado a ello, este Pleno observa que la constitución de un organismo encaminado al desarrollo de las competencias constitucionales que corresponden



al ente municipal en materia de desarrollo urbano, podría constituirse en una autoridad intermedia frente al Municipio con respecto al Gobierno Local, en términos de coordinación y gestión de zonas metropolitanas o conurbado, en violación al artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, teniendo en cuenta que las normas impugnadas no prevén lineamientos o parámetros en torno a su naturaleza, integración y facultades, pues aun y cuando se otorgue derecho de iniciativa ante el Congreso Local a los Municipios de la entidad federativa, lo cierto es que la definición de tales aspectos queda sujeto a la discusión y deliberación en el seno de dicha autoridad legislativa.

Es aplicable el criterio establecido en la **jurisprudencia P./J. 10/2000**,<sup>58</sup> emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 509, registro digital: 192326).

Finalmente, es de hacer notar que el primer párrafo del artículo décimo transitorio impugnado, resulta igualmente inconstitucional, en la medida en que establece un plazo que vincula al Municipio actor para la creación del organismo metropolitano a que se refiere el artículo 20, segundo párrafo, de la propia ley local impugnada, siendo que, como se expresó, ello no encuentra sustento en la ley general que rige a la materia.

<sup>58</sup> De texto: "El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno."



Por lo expuesto, lo procedente es declarar la **invalidéz** de los artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio de la ley local impugnada.

**DÉCIMO PRIMERO.—La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o Local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal.** En su décimo quinto concepto de invalidez, el Municipio actor aduce que el artículo 136, fracción III, inciso a), de la ley local impugnada, restringe su facultad para determinar, a través de la zonificación primaria del territorio municipal, como áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, al condicionar su constitución y delimitación a la previa existencia de un decreto del Gobierno Federal o Local, en violación a la fracción V, inciso a), y último párrafo, del artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con lo previsto en los diversos 8, fracciones V, VIII, y XV, 10, 46, párrafo cuarto, y 77 Bis, fracción IV, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

El artículo 136, fracción III, inciso a), impugnado, establece lo siguiente:

"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

"a) Por causa de preservación ecológica; decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable;

"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;



"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y,

"d) Por pendientes mayores al 45 %."

Es **fundado** el argumento del Municipio actor.

En primer término, se debe mencionar que este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 31/2010, en sesión de cinco de abril de dos mil once, ha establecido que tanto la materia de asentamientos humanos como la de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico son constitucionalmente concurrentes y sus disposiciones se desarrollan a través de leyes generales, esto es, los tres niveles de gobierno intervienen en ellas.

Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales los Estados y los Municipios participan en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos; además, establece las normas bajo las que dichos órdenes de gobierno concurrirán, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y en el desarrollo sustentable de los centros de población.

Por su parte, el objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente en el territorio del país.

En este sentido, cuando los planes de desarrollo urbano municipal incidan sobre áreas comprendidas en los Programas de Ordenamiento Ecológico Federales o Locales, si bien es cierto que los Municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, interviniendo incluso en actos de planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asen-



tamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en la entidad federativa, también lo es que los programas de desarrollo urbano municipal deben ser congruentes con los de ordenamiento ecológico federales y locales, pues no debe perderse de vista que los Municipios no cuentan con una facultad exclusiva y definitiva en las materias de asentamientos urbanos y de protección al ambiente, ya que ambas son de naturaleza constitucional concurrente, por lo que este tipo de facultades municipales deben entenderse sujetas a los lineamientos y a las formalidades que se señalan en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno.

Lo anterior se encuentra recogido en la **jurisprudencia P./J. 38/2011 (9a.)**, de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 288, registro digital: 160856).

Asimismo, se estableció que existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico prevista en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, que son paralelas y complementarias:

**1) La normativa**, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diversos niveles de gobierno; y,

**2) La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación** que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.



Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 37/2011 (9a.), de rubro: "PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 298, registro digital: 160790).

Atendiendo a lo expuesto, los artículos 8, fracciones V, VIII y XV, 46, fracción X, y penúltimo y antepenúltimo párrafos, y 77 Bis, fracción IV, de la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente** disponen, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 8o. Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: ...

"V. La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local; ...

"VIII. La formulación y expedición de los Programas de Ordenamiento Ecológico Local del territorio a que se refiere el artículo 20 Bis 4 de esta ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas; ...

"XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente."

"Artículo 46. Se consideran áreas naturales protegidas: ...

"X. Zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales; y,

"XI. Áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

"...



"Asimismo, corresponde a los Municipios establecer las zonas de conservación ecológica municipales así como las demás categorías, conforme a lo previsto en la legislación local.

"En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población."

"Artículo 77 Bis. Los pueblos indígenas, organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, y demás personas interesadas en destinar voluntariamente a la conservación predios de su propiedad, establecerán, administrarán y manejarán dichas áreas conforme a lo siguiente: ...

"IV. Las áreas destinadas voluntariamente a la conservación se administrarán por su propietario y se manejarán conforme a la estrategia de manejo definida en el certificado. Cuando dichas áreas se ubiquen dentro del polígono de otras áreas naturales protegidas previamente declarada (sic) como tales por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, la estrategia de manejo observará lo dispuesto en las declaratorias y los programas de manejo correspondientes.

"Asimismo, cuando el Ejecutivo Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México establezcan un área natural protegida cuya superficie incluya total o parcialmente una o varias áreas destinadas voluntariamente a la conservación, tomarán en consideración las estrategias de manejo determinadas en los certificados que expida la secretaría."

De los preceptos transcritos se advierte claramente que **los Municipios cuentan con facultades para la creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, zonas de conservación ecológica municipales, las cuales tienen el carácter de áreas naturales protegidas.**

En ese sentido, la norma impugnada por el actor, al prever que corresponde a los Municipios la determinación de zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica como áreas no urbanizables, a través de la zonificación



primaria del territorio municipal, únicamente por causa de preservación ecológica decretadas por la Federación o el Estado, desconoce y restringe la referida facultad concurrente municipal reconocida en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para la creación de áreas naturales protegidas, vulnerando con ello, además, el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal, que reconoce expresamente su competencia para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

En esa medida, lo precedente es declarar la **invalidez** de la porción normativa "**decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable;** ...", contenida en el inciso a) de la fracción III del artículo 136 de la ley local impugnada, la cual, con motivo de ello, deberá leerse: "**a) Por causa de preservación ecológica;**".

DÉCIMO SEGUNDO.—**La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local.** En su vigésimo concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 367, párrafo segundo, 368, fracción I, 370, 375, 376, 382, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, de la ley local impugnada, establecen como condición para que los Municipios puedan ejecutar clausuras y suspensiones de obras que incumplan con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, de una autorización judicial previa, lo que vulnera la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial, ya que con ello se impide que ejerza por sí y ante sí sus facultades administrativas y ejecutivas, para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas.

Aduce que de acuerdo con lo resuelto por ese Alto Tribunal en la controversia constitucional 1/95, se desprende que en el ejercicio de su potestad de mando, la administración pública municipal no se encuentra sujeta a la jurisdicción de los Tribunales de Justicia Administrativa, mucho menos a la potestad jurisdiccional de los tribunales locales, puesto que opera bajo el principio de autotutela administrativa, y que la intervención de la jurisdicción administrativa solamente se actualiza cuando se suscita la impugnación por parte de los particulares que resulten afectados por el acto administrativo.



Así, sostiene que las normas impugnadas transgreden los principios de división de poderes, supremacía constitucional y de autonomía municipal, en su vertiente de autotutela administrativa, ya que desconocen que el Municipio, por conducto de su Ayuntamiento o de la administración pública municipal, constituyen un auténtico órgano de gobierno dotado de autonomía constitucional, siendo que tales previsiones lo colocan en una situación de subordinación frente al Poder Judicial, pues las autoridades administrativas ya no podrán imponer medidas de seguridad como suspensiones o clausuras, sino sólo cuando sea producto de una resolución judicial.

Los artículos impugnados en este apartado establecen lo siguiente:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5 -cinco- días hábiles, mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura.

"Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que para cada caso correspondan.

"En materia de aplicación, ejecución de medidas cautelares de seguridad y de sanciones los Municipios serán responsables de elaborar los reglamentos o disposiciones administrativas correspondientes."

"Artículo 368. Son medidas cautelares de seguridad las siguientes:

"I. Interrupción inmediata de trabajos cuya ejecución provoque o esté provocando riesgos a la integridad personal o patrimonial de las personas, o a quienes carezcan del permiso correspondiente."



"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales y judiciales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."

"Artículo 375. Serán sanciones administrativas:

"I. La rescisión de convenios;

"II. La demolición o retiro parcial o total de escombros;

"III. La revocación de las licencias, permisos y autorizaciones otorgados;

"IV. El arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; y,

"V. El retiro de los anuncios y sus estructuras."

"Artículo 376. Serán sanciones judiciales:

"I. La suspensión de los trabajos; y,

"II. La clausura, parcial o total de obra."

"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos: ...

"La autoridad judicial competente, a solicitud del Municipio interesado ratificará la medida cautelar de seguridad impuesta por la autoridad municipal en el término de 5 -cinco- días a partir de recibida la solicitud, en todos los casos.

"En el caso de las suspensiones se considerará medida cautelar judicial, y por tanto no es necesario el derecho de audiencia.

"En el caso de las clausuras, se seguirá el procedimiento de juicio ordinario previsto en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León."



Lo alegado por el Municipio actor, en torno a las normas que impugna, resulta **parcialmente fundado**, por lo siguiente:

Este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, analizó el artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y se observó que dicho precepto resultaba inconstitucional,<sup>59</sup> por violentar la competencia prevista a favor de los Municipios en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, **al subordinar el ejercicio de su función de autotutela administrativa para controlar y vigilar la utilización el uso, a la decisión de una autoridad distinta, en este caso, a una perteneciente al Poder Judicial Local**, bajo las siguientes consideraciones:

"Este Tribunal Constitucional ha sostenido que el carácter concurrente de la materia de asentamiento humanos no implica que la facultad otorgada al Congreso de la Unión para distribuir competencias entre los distintos órdenes de gobierno y regular mediante principios y bases generales el ejercicio de éstas, resulte omnímoda o ilimitada, pues no puede desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, conclusión que encuentra sustento en la jurisprudencia P./J. 17/2011,<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo quinto, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial", consistente en declarar la invalidez del artículo 60, fracción VII, en su porción normativa "que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek votaron por la invalidez de la totalidad de la referida fracción.

<sup>60</sup> De texto: "Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor."



de rubro: 'ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA.' (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383).

"Entre las atribuciones enlistadas en el artículo 115, fracción V de la Constitución Federal se encuentra la señalada con el inciso d), por la que se faculta al Municipio a autorizar, controlar y vigilar la utilización del uso del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

"Tales atribuciones exigen que sea el Municipio quien directamente se encargue de revisar la legalidad de las acciones urbanísticas que se lleven a cabo en su espacio territorial. En este sentido puede decirse que las facultades descritas en el inciso d) de la fracción V del artículo 115 constitucional, constituyen el fundamento de los mecanismos de autotutela administrativa de los que puede hacer uso el Municipio para verificar la legalidad de las acciones urbanísticas que se realicen en su territorio, así como su apego a los planes municipales de desarrollo urbano.

"Ahora bien, en el artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos se establecen dos mandatos específicos: el primero ordena que sea en la legislación local donde se definan los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución. Esta prescripción es consistente con la facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal para distribuir competencias en esta materia, la que en este caso se traduce en la atribución que se confiere a los Congresos de los Estados para que establezcan en la ley los supuestos normativos que pueden dar lugar a la suspensión y clausura de obras en ejecución.

"El segundo mandato ordena que en las leyes locales se establezca que la suspensión y clausura de obras en ejecución sea producto de resolución judicial.

"Esta última disposición transgrede la competencia de los Municipios prevista en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, porque subordina el ejercicio de su función de autotutela administrativa para controlar



y vigilar la utilización el uso, a la decisión de una autoridad distinta, en este caso, a una perteneciente al Poder Judicial Local, la cual carece de atribuciones constitucionales para intervenir en el control y vigilancia de uso de suelo.

"Por lo anterior, se declara la invalidez del artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, en su porción normativa 'que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial'."

Atento al precedente citado, este Tribunal Pleno observa que, en el caso, los artículos 367, párrafo segundo, en su porción normativa "***mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura***", 370, en su porción normativa "***y judiciales***", 376, párrafo primero, en su porción normativa "***judiciales***", y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, que impugna el Municipio actor resultan inconstitucionales, toda vez que el control judicial que establece el legislador local, afecta su competencia para decretar suspensiones o clausuras como medidas de seguridad, lo cual subordina su función de tutela administrativa en materia de asentamientos humanos a la decisión de una autoridad distinta que carece de atribuciones constitucionales para intervenir en la vigilancia del uso de suelo.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 368, fracción I, 375 y 382, párrafo primero, de la ley local impugnada; y declarar la **invalidez** de los artículos 367, párrafo segundo, en su porción normativa "... ***mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura***", 370, en su porción normativa "***y judiciales***", 376, párrafo primero, en su porción normativa "***judiciales***", y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, a fin de que éstos últimos preceptos se lean como sigue:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.



"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5 -cinco- días hábiles. ..."

"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."

"Artículo 376. Serán sanciones:

"I. La suspensión de los trabajos; y,

"II. La clausura, parcial o total de obra."

"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos:

"I. Cuando sin contar con permiso o autorización, el o los propietarios, ordenen, contraten o permitan la realización de alguna excavación, instalación, construcción, demolición, movimiento de tierra, desmonte o tala de árboles en un predio de su propiedad;

"II. Cuando sin contar con permiso o autorización se realice una excavación, construcción, instalación, o se depositen materiales o escombros que afecten la vía pública, terreno del dominio público o afecto a destino común;

"III. Cuando el alineamiento establezca, al predio, restricciones o afectaciones y éstas no se respeten;

"IV. Cuando el o los propietarios de un predio realicen una construcción sin contar con las constancias o licencias necesarias;

"V. Cuando el o los propietarios den a un predio o construcción un uso o destino diferente al autorizado o incumplan con la densidad, los coeficientes de ocupación y utilización del suelo aplicable;



"VI. Cuando el o los propietarios de un predio o construcción no respeten las disposiciones de la ley, su reglamentación o los planes de desarrollo urbano;

"VII. Cuando se ejecuten obras, instalaciones o edificaciones en lugares prohibidos por la ley, su reglamentación o los planes y programas de desarrollo urbano;

"VIII. Cuando se utilicen, sin las autorizaciones correspondientes, explosivos para excavaciones o demoliciones;

"IX. Cuando se realicen obras de construcción, urbanización y similares relativas a un fraccionamiento, sin contar con la factibilidad, licencia, permiso, o autorización correspondiente;

"X. Cuando se obstaculice o impida en alguna forma el cumplimiento de las ordenes de inspección expedidas por la autoridad competente;

"XI. Cuando se realice o promueva la venta de lotes, predios y edificaciones de un fraccionamiento, sin contar con la licencia, permiso o autorización correspondiente;

"XII. Cuando se promueva o permita la ocupación de un predio o edificación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones correspondientes o violando el uso de suelo que le corresponde; y,

"XIII. Cuando el propietario, poseedor o responsable de obras que se lleven a cabo en inmuebles ubicados en zonas de riesgo establecidas en el atlas de riesgos, realice obras o instalaciones o actos sin permiso o autorizaciones, o teniéndolo no cumpla con el mismo."

**DÉCIMO TERCERO.—La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver.** En su vigésimo segundo concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la ley local



impugnada, reducen prácticamente todos los plazos previstos en lo que se refiere al ejercicio del Ayuntamiento de sus potestades respecto a la determinación y regulación de los plazos previstos para que las autoridades resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones en el ámbito de sus competencias, lo cual, a su parecer, desconoce su competencia constitucional para regular las materias y procedimientos administrativos que le corresponden, pues no se consideran las capacidades institucionales ni la complejidad de revisar cada solicitud, para efectos de determinar los tiempos de revisión de papelería, trámite, autorización y expedición de licencias.

Asimismo, aduce que la Legislatura Local distorsiona el sistema de competencias constitucional, porque agota de forma exhaustiva la regulación de todos los aspectos relacionados con procedimientos administrativos formales o constitutivos a partir de los cuales se conforma la voluntad oficial de la administración pública municipal, respecto a las pretensiones de autorización de los interesados para llevar a cabo acciones urbanas previstas en la ley de la materia, lo cual coloca a los Municipios como meros ejecutores de normas, sin permitir que tengan un razonable margen de libertad para regular procedimientos administrativos y los plazos para resolver, conforme a sus necesidades y condiciones particulares. Las normas impugnadas a que alude el Municipio actor son del tenor siguiente:

"Artículo 259. A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados en el artículo anterior y estando debidamente acompañadas de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar; constituye la factibilidad de uso de suelo: 10 -diez- días hábiles;

"II. Lineamientos generales de diseño urbano: 10 -diez- días hábiles;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo: 20 -veinte- días hábiles;

"IV. Plano de rasantes: 5 -cinco- días hábiles;



"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción: 20 -veinte- días hábiles;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente: 10 -diez- días hábiles;

"VII. Prórrogas para terminación de obras y reducción de garantías: 15 -quince- días hábiles;

"VIII. Constancia de terminación de obras, y liberación de garantías: 40 -cuarenta- días hábiles; y,

"IX. Municipalización: 10 -diez- días hábiles."

"En caso de que la autoridad competente sea omisa y no notifique personalmente la respuesta al trámite solicitado en los términos arriba señalados para cada caso y siempre que no se involucren situaciones ilícitas ni sea contraria a la presente ley, planes, programas u otras disposiciones de carácter general en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y asentamientos humanos, se considerará negada la solicitud planteada. La resolución negativa deberá ser notificada al interesado en el término de 3 -tres- días hábiles para que en su caso haga uso del derecho de interponer los recursos administrativos presentes en esta ley.

"En los reglamentos municipales u otras disposiciones de carácter general expedidos por el Ayuntamiento correspondiente, podrá establecerse un término menor al señalado en el primer párrafo de este artículo, el cual en ningún caso podrá ser mayor."

"Artículo 305. Las autorizaciones de subdivisiones, fusiones, relotificaciones y parcelaciones serán expedidas por la autoridad municipal competente y tendrán por objeto aprobar el número, superficie y dimensiones de los lotes resultantes.

"Las autorizaciones a que se refiere este artículo serán expedidas en el término de 10 -diez- días hábiles contados a partir de que sean satisfechos los requisitos establecidos en el presente capítulo para su obtención, y tendrán una



vigencia de 150 -ciento cincuenta- días hábiles a partir de su expedición, para la inscripción del predio correspondiente ante el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León."

"Artículo 309. A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados, estando debidamente acompañados de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:

"I. Factibilidad de uso de suelo: 5 -cinco- días hábiles;

"II. Fijación de lineamientos: 5 -cinco- días hábiles;

"III. Licencia de uso de suelo; o su modificación: 10 -diez- días hábiles;

"IV. Licencia de Construcción; o su modificación: 10 -diez- días hábiles;

"V. Prórrogas para terminación de obras: 5 -cinco- días hábiles;

"VI. Constancia de terminación de obras: 5 -cinco- días hábiles;

"VII. Proyecto de ventas en condominio, cuando así se requiera y garantía suficiente: 10 -diez- días hábiles;

"VIII. Prórrogas para terminación de obras en condominio y reducción de garantías: 10 -diez- días hábiles;

"IX. Constancia de terminación de obras en condominio y liberación de garantías: 10 -diez- días hábiles; y,

"X. Licencia de uso de edificación: 10 -diez- días hábiles."

"Artículo 319. La autoridad municipal competente, una vez que reciba la solicitud del proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción, la revisará y dictaminará en un plazo no mayor de 10 -diez- días hábiles. En el caso de las personas físicas poseedoras o propietarias de vivienda unifamiliar se



dictaminará en un plazo no mayor a 3 -tres- días. Si el dictamen descalifica el proyecto de construcción, se notificará al solicitante para los efectos que establezcan esta ley y demás disposiciones de carácter general expedidas por el Ayuntamiento. Si el dictamen recomienda autorizar el proyecto de construcción, de inmediato se expedirá la autorización del proyecto ejecutivo arquitectónico o la licencia o permiso de construcción, previo pago del derecho que fije la ley de hacienda aplicable: ..."

Lo alegado por el Municipio actor, respecto de los artículos 259, 305, párrafo segundo, y 309 de la ley local impugnada, resulta **infundado**, pues, como se ha explicado, la fijación de los plazos para que las autoridades locales y municipales den respuesta a las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones de los particulares en la materia que se analiza, de ninguna manera incide en el ámbito de la competencia municipal que alega, toda vez que ello se encuentra dentro del ámbito de libertad configurativa que corresponde a las entidades federativas para legislar los términos en que se desarrollarán las previsiones a nivel local en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, acorde con las fracciones I y XXV del artículo 10 de la ley general de la materia,<sup>61</sup> cuya última fracción determina la obligación de prever en la legislación los tiempos de respuesta relativos a las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas.

No obstante, **este Tribunal Pleno advierte que el artículo 319 impugnado resulta inconstitucional**, en la medida en que no se limita a establecer un plazo para dar respuesta a una solicitud de proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia

<sup>61</sup> "**Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas:

"I. **Legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial**, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta ley; ...

"XXV. **Establecer en las leyes** y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, **en las cuales se debe prever por lo menos** las formalidades y requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, **tiempos de respuesta**, medios de impugnación, medidas de seguridad y sanciones, causas de revocación y efectos para la aplicación de afirmativas o negativas fictas, tendientes a garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia."



de construcción, sino que **vincula al Municipio actor para que ejerza las facultades que tiene reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal**, y emita un **dictamen** en un plazo no mayor a diez días hábiles, y en el caso de personas físicas poseedoras o propietarias de vivienda unifamiliar, dicho plazo se reduce a no más de tres días.

En efecto, a diferencia del resto de los preceptos impugnados, el artículo 319 incide directamente en la competencia constitucional del ente municipal, pues el legislador local no se limita a establecer un plazo de respuesta, sino que lo obliga a emitir a dar su opinión en torno a la viabilidad de un proyecto de construcción en determinado tiempo establecido por el propio Gobierno Local, y a realizar ciertos actos posteriores en el caso de que el dictamen respectivo resulte favorable para el solicitante, caso en el cual **se obliga al Municipio a expedir la autorización del proyecto ejecutivo arquitectónico o la licencia o permiso de construcción**.

Lo anterior, claramente afecta la autonomía del ente municipal, pues, como órgano de gobierno, cuenta con la autonomía para decidir cuándo ejercer sus facultades constitucionales y, en su caso, autorizar o no un respectivo proyecto de obra en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano u ordenamiento territorial, siendo que en el caso concreto, el plazo respectivo obliga al Municipio a emitir un **dictamen** y, siendo favorable, se le obliga a expedir la autorización solicitada, lo cual **lo convierte en un mero ejecutor de las reglas establecidas por el legislador local**, vulnerando su competencia constitucional.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 259, 305, segundo párrafo, y 309 de la ley local impugnada; y declarar la **invalidez** del artículo 319 del propio ordenamiento.

DÉCIMO CUARTO.—**La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica.** En su vigésimo tercer concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la ley local impugnada, establecen para efectos prácticos que la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y



el plano de restantes, licencias de uso de suelo y de construcción tendrán vigencia indefinida (sólo para el proyecto ejecutivo se establece una vigencia de 4 años), lo cual viola la autonomía municipal, división de poderes y supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local establecía vigencias definidas para todas las autorizaciones. Tales previsiones, a su parecer, generan incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al momento o lapso de tiempo dentro del cual el titular del permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización, puede ejercer la prerrogativa que en el mismo se consigne; no obstante que es un hecho notorio que las condiciones sociales, económicas, culturales, medioambientales, jurídica y de infraestructura en los centros de población no son estáticas, sino dinámicas.

Agrega que cualquier autorización incorpora una serie de prerrogativas en favor de su titular, motivo por el cual los Jueces podrían llegar a considerar que la posterior entrada en vigor de una norma general no puede modificar o extinguir derechos o la situación jurídica particular surgida con anterioridad al plan o programa, aun a pesar de que el titular de la prerrogativa conferida a través del permiso, licencia o autorización de vigencia indefinida, aún no fuera ejercida.

Además, señala que los preceptos impugnados resultan contradictorios con el artículo 93, último párrafo, de la propia ley local impugnada, el cual establece que la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualquier otro derecho adquirido, que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación.

Los preceptos impugnados por el Municipio actor, establecen lo siguiente:

"Artículo 291. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo, tendrán las siguientes vigencias:

"I. En fraccionamientos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan; ..."



"Artículo 304. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo, tendrán las siguientes vigencias:

"I. En conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, no generarán derechos adquiridos y estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan; ..."

"Artículo 313. Las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, no tendrán vencimiento.

"En caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos, que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización, deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones."

Los preceptos anteriores establecen los siguientes supuestos en relación con la vigencia de ciertas autorizaciones:

a) La regla general dispone que **las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, no tendrán vencimiento** (artículo 313, párrafo primero).

b) **En fraccionamientos que se desarrollen en una etapa**, la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, **estarán vigentes hasta tanto los nuevos** planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, **no las contravengan** (artículo 291, fracción I).

c) **En conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa**, la factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos



generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, **estarán vigentes hasta tanto los nuevos** planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, **no las contravengan** (artículo 304, fracción I); y,

d) **En caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas** en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos, que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización, **deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones.**

Por su parte, el diverso numeral 93, último párrafo, invocado por el Municipio actor, del cual aduce que resulta contradictorio con los preceptos mencionados, dispone lo siguiente:

"Artículo 93. La modificación de los planes o programas de desarrollo urbano podrá realizarse en cualquier tiempo por la autoridad competente, cuando ocurra alguna de las siguientes circunstancias:

"I. La variación sustancial de las condiciones y circunstancias que le dieron origen;

"II. Cambios en los aspectos financiero, social y político que los vuelva irrealizables u onerosos para la comunidad o a (sic) los particulares;

"III. Surjan alternativas más favorables por condiciones que no existían o se desconocían en el momento de ser aprobados o por nuevas técnicas que determinen que lo planeado resulta contrario al principio de sustentabilidad, esto avalado por los estudios especializados correspondientes realizados por instituciones oficiales reconocidas en la materia;

"IV. Para incluir proyectos urbanísticos estratégicos no previstos en el programa; y,

"V. Cuando sobrevengan circunstancias que impidan su ejecución.



"La modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualesquier otro derecho adquirido que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación."

Este Tribunal Pleno considera **fundado** lo alegado por el Municipio actor, pues las normas impugnadas violan el principio de seguridad jurídica, reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, impactando en la posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación y, primordialmente, control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el diverso 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, la circunstancia de que el legislador local establezca en los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, que las autorizaciones relacionadas con la factibilidad de urbanización y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, **"estarán vigentes hasta tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan"**, y por su parte, el determinar en el diverso 313 que las autorizaciones referidas, **"no tendrán vencimiento"**, **impide al Municipio tener certeza sobre cuándo dejan de tener vigencia tales instrumentos**, lo que se traduce en la imposibilidad del ente municipal para realizar una planeación, zonificación, así como un control y vigilancia adecuadas del uso del suelo, pues tales atribuciones dependen, en forma relevante, de la vigencia de los distintos permisos de las autorizaciones y licencias.

Aunado a ello, el hecho de que el término de la vigencia de esos instrumentos se haga depender de la contravención del resto de las disposiciones aplicables, con motivo de **"una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas"**, hacen posible que, a través de reformas a leyes, normas técnicas, así como a programas o planes de las entidades federativas o, incluso, de la Federación, **se dejen sin efectos actos administrativos que el ente municipal realizó legalmente y en ejercicio de sus facultades constitucionales, afectando, en consecuencia, su autonomía constitucional**, en tanto



que, a través de las normas impugnadas, se impide al Municipio contar con certeza para ejercer sus atribuciones constitucionales en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, toda vez que, con las previsiones impugnadas, ello se hace depender de circunstancias ajenas a su voluntad.

Además, como alega el demandante, los preceptos impugnados entran en contradicción con el artículo 93, último párrafo, que invoca, pues la vigencia indefinida de las autorizaciones, se hace depender de la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano, lo que genera inseguridad jurídica, incluso, a los titulares con derechos adquiridos.

Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** de los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la ley local impugnada.

**DÉCIMO QUINTO.—El Congreso del Estado desarrolló deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídicas, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional.** En su vigésimo cuarto concepto de invalidez, el Municipio actor explica que la ley local impugnada dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, que entre otras cosas establecía que los Municipios debían prever en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano cumplieran con las siguientes características: a) Que no tuvieran pendientes mayores al 45 %; b) Que el suelo no tuviera fallas o fracturas geológicas; c) Que no fuera susceptible de derrumbes o deslizamientos; d) Que no sea colapsable, dispersivo, granular suelto o corrosivo; e) Que no sea expansivo; f) Que no sea inundable o pantanoso; g) Que no se encuentre dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes; h) Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos; y, i) Que no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos, entre otras.

Indica que se dejó de recoger lo establecido en el artículo 196, fracción I, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, que preveía una regla concreta para controlar acciones de crecimiento urbano en terrenos con pendiente natural,



como medida tendiente a promover e incrementar la resiliencia urbana, consistente en la prohibición expresa y categórica del desarrollador de cualquier acción urbana en terrenos con pendiente natural mayor al 45 %.

Además, señala que la ley local impugnada modificó sustancialmente el enfoque de lo que establecía el artículo 121, fracción III, inciso b), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano estatal, que preveía un principio general de prevención en materia de planeación urbana por cuestiones de riesgo, como medida tendiente a promover e incrementar la resiliencia urbana, al establecer que la zonificación primaria del territorio, debía considerar áreas no urbanizables por "prevención de riesgos"; mientras que ahora el artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada, establece que la zonificación primaria del territorio debe considerar áreas no urbanizables "**por altos riesgos mitigables conforme lo determinen los atlas de riesgo federal, estatal o municipal**", puesto que la eficacia delimitativa de las eventuales medidas de mitigación no pueden prejugarse desde el nivel de planeación urbana, donde las políticas de zonificación se determinan en función de estudios generales o información a nivel de zona, no en estudios a nivel detalle de un predio o de una parte del mismo.

Así, considera que el cambio de enfoque provoca que sea mucho más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada área bajo la clasificación de área no urbanizable "**por altos riesgos no mitigables**", cuando antes esa clasificación de área no urbanizable sólo debía atender a la "**prevención de riesgos**", lo que, a su parecer, hacía más sencillo proteger desde el ámbito de la planeación urbana la seguridad e integridad físicas de las personas y sus bienes.

El artículo 136 de la ley local impugnada, a que hace referencia el Municipio actor, establece lo siguiente:

"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;



"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

"a) Por causa de preservación ecológica; decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable;

"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y,

"d) Por pendientes mayores al 45 %."

Los argumentos del Municipio actor son **infundados**, pues, por un lado, independientemente de que el Congreso Local haya o no contemplado ciertos supuestos relacionados con la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, de ninguna forma con ello se acredita una afectación directa a la competencia que la Constitución Federal le reconoce al Municipio.

En primer término, en cuanto al alegato relativo a que la ley local impugnada dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local,<sup>62</sup> que entre otras cosas establecía la obligación de los Muni-

<sup>62</sup> **Artículo 195.** Los Municipios preverán en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano tengan las siguientes características:

"I. Que las pendientes del suelo sean menores al 45 %;

"II. Que el suelo no tenga fallas o fracturas geológicas activas;

"III. Que el suelo no sea susceptible a derrumbes o deslizamientos;

"IV. Que el suelo no sea colapsable, dispersivo, granular suelto, corrosivo o con alto contenido de materia orgánica;

"V. Que el suelo no sea expansivo, a menos que se mejore la capacidad portante o de resistencia del mismo mediante estabilizaciones mecánicas, físicas y fisicoquímicas, indicadas por un laboratorio de mecánica de suelos, avalado por la autoridad municipal, y/o se retire totalmente el material contaminado que por acción química cause daños personales y materiales;

"VI. Que el suelo no sea inundable o pantanoso, a menos que se ejecuten las obras necesarias de saneamiento;



cipios de prever en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano tuvieran ciertas características, es de destacar que, de conformidad con el artículo 11, fracción XXIV, de la ley general de la materia,<sup>63</sup> corresponde a los Municipios **promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos**, de manera que, independientemente de que el legislador local haya previsto o no la obligación del Municipio para abarcar ciertos aspectos en materia de resiliencia relacionados con las áreas de reserva de suelo, queda al ámbito municipal el regular esos aspectos, atendiendo a las particularidades que se le presenten, lo cual válidamente puede hacer al momento de formular y ejecutar sus planes o programas de desarrollo urbano de los centros de población.

Por otra parte, si bien el artículo 196, fracción I, de la anterior Ley de Desarrollo Urbano Municipal Local,<sup>64</sup> establecía la prohibición del desarrollo de cualquier acción urbana en terrenos con pendiente natural mayor al 45 % (cuarenta y cinco por ciento), lo cierto es que el diverso 136, fracción III, inciso d), del

---

"VII. Que no se encuentren dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes;

"VIII. Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos;

"IX. Que en el área no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos;

"X. Que el suelo no tenga usos agropecuarios de alta productividad, bancos de material o actividades extractivas en producción;

"XI. Que el área no sea de recarga acuífera;

"XII. Que el área pueda integrarse al área urbana existente mediante la vialidad y el transporte urbano; y,

"XIII. Que el área pueda ser dotada de infraestructura y los servicios públicos de agua potable, drenaje sanitario, energía eléctrica y alumbrado público."

<sup>63</sup> **Artículo 11.** Corresponde a los Municipios: ...

**XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos, y ..."**

<sup>64</sup> **Artículo 196.** Las acciones de crecimiento que se pretendan llevar a cabo en terrenos con pendiente natural, se sujetarán a las siguientes disposiciones:

"I. En terrenos con pendiente natural mayor al 45 %-cuarenta y cinco queda prohibido el desarrollo de cualquier acción urbana."



propio ordenamiento, declara como áreas no urbanizables, precisamente, aquellas zonas con pendientes mayores al 45 % (cuarenta y cinco por ciento).

Finalmente, en relación con el argumento del Municipio actor consistente en que el artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada, considera como áreas no urbanizables, aquellas zonas "**por altos riesgos mitigables conforme lo determinen los atlas de riesgo federal, estatal o municipal**"; cuando antes, en el 121, fracción III, inciso b), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano estatal,<sup>65</sup> esa clasificación sólo debía atender a la "**prevención de riesgos**", ello responde a los mandatos contenidos en los artículos 10, fracción XXIV, 11, fracción XXIV y 46 de la ley general de la materia, los cuales disponen:

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"XXIV. Prevenir y evitar la ocupación por asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos y, ..."

<sup>65</sup> "**Artículo 121.** A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue: ...

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,

"III. Áreas no urbanizables:

"a) Por causa de preservación ecológica;

"b) Por prevención de riesgo;

"c) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población; y,

"d) Por tener pendientes mayores al 45 %."



"Artículo 46. Los planes o programas de desarrollo urbano deberán considerar las Normas Oficiales Mexicanas emitidas en la materia, las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos en el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y en los atlas de riesgos para la definición de los usos del suelo, destinos y reservas. Las autorizaciones de construcción, edificación, realización de obras de infraestructura que otorgue la secretaría o las entidades federativas y los Municipios deberán realizar un análisis de riesgo y en su caso definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil."

De los preceptos transcritos, se desprende, por un lado, la obligación de las entidades federativas de prevenir y evitar la ocupación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable; y por otro, la **obligación de los Municipios de promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos, así como considerar en sus planes o programas de desarrollo urbano las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos, tanto en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano como en los atlas de riesgos para la definición de los usos del suelo, destinos y reservas**, siendo que en el otorgamiento de autorizaciones en materia de construcciones, edificaciones y realización de obras de infraestructura, tanto la Federación, como las entidades federales y **los Municipios deberán (sic) un análisis de riesgo y, en su caso, definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil.**

De esta manera, el alegato del Municipio actor relativo a que, conforme a la legislación anterior, era más sencillo atender a la categoría abierta de "**prevención de riesgos**" y que conforme a la legislación que impugna, le resulta más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada área bajo la clasificación de área no urbanizable "**por altos riesgos no mitigables**", con ello no desvirtúa en forma alguna la obligación que se desprende directamente de la ley general de la materia, en la cual debe realizar un análisis de riesgo y definir las medidas de mitigación respectivas.



Por tanto, en la medida en que el Municipio actor no acredita en este aspecto una afectación a su competencia constitucional en materia de asentamientos humanos y ordenamiento territorial, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada.

**DÉCIMO SEXTO.—La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones. Análisis del vigésimo quinto concepto de invalidez.** En su vigésimo quinto concepto de invalidez, el Municipio actor explica que el artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada, prevé la posibilidad de que el Ejecutivo Local incluya en el Presupuesto de Egresos del Estado una partida presupuestal para financiar proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, y que los Municipios que constituyan asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado; sin embargo, considera que la sola previsión de tales posibilidades es insuficiente para lograr los fines del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, lo cual, asimismo, vulnera la competencia del Municipio, los principios de certeza y seguridad jurídica, así como la supremacía constitucional.

Asimismo, sostiene que el Congreso Local soslaya que la previsión de una partida presupuestal en el Presupuesto de Egresos del Estado para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, es una necesidad y obligación jurídica, y no una prerrogativa de ejercicio potestativo, pues acorde con el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, se establece como imperativo el dictado de "**medidas necesarias**" para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, "**a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población**", entre otras. Por tanto, concluye que si el Congreso del Estado no prescribió como obligación del Poder Ejecutivo el



prever una partida presupuestal para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, desarrolló deficientemente la función legislativa que le concede el orden constitucional.

Ahora bien, el artículo 42 de la ley local impugnada, a que hace referencia el Municipio actor, dispone lo siguiente:

"Artículo 42. Los Municipios podrán constituir asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, lo que podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado.

"Los fondos e instrumentos a que alude el párrafo anterior podrán dirigirse a:

"I. Apoyar, mediante garantías o avales, el desarrollo de acciones, obras o servicios públicos municipales;

"II. Apoyar o complementar a los Municipios o a los organismos o asociaciones intermunicipales, mediante el financiamiento correspondiente, el desarrollo de acciones, obras o servicios públicos de interés metropolitano, así como de los proyectos, información, investigación, consultoría, capacitación, divulgación y asistencia técnica necesarios; y,

"III. Apoyar y desarrollar programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para las distintas necesidades del desarrollo urbano, proveyendo capital de riesgo a los mismos o mediante la gestión, promoción e intermediación financiera que resulte necesaria.

"Asimismo, mediante el diseño y operación de instrumentos financieros, se podrá promover una red de fondos de inversión metropolitana, que integre alianzas estratégicas con organismos empresariales, gobiernos, instituciones financieras, inversionistas privados nacionales y extranjeros, y que permita multiplicar los recursos de inversión para el desarrollo metropolitano.



"Los convenios de asociación intermunicipal establecerán las reglas particulares para la integración y operación de dichos fondos, así como para la gestión común de las acciones, obras y servicios de interés metropolitano.

"Con independencia de que se suscriban o no convenios de asociación intermunicipal entre los Municipios que conforman una zona metropolitana, el Ejecutivo del Estado podrá incluir en el presupuesto de egresos correspondiente a cada ejercicio fiscal, una partida para financiar proyectos de alcance metropolitano, previstos en los planes o programas cuyo destino será decidido por la Comisión de Desarrollo Metropolitano corresponderá al del Congreso del Estado aprobarla o modificarla e incluirlo en la ley de egresos respectiva.

"Los recursos de la partida señalada en el párrafo segundo y el párrafo anterior, se destinarán a proyectos de alcance metropolitano, que pueden incluir estudios, planes, evaluaciones, programas, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso o para complementar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución.

"Los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento, a que se refiere el párrafo anterior, deberán ser viables y sustentables."

Del artículo que precede se desprende que, a través de celebración de convenios de asociación, los Municipios podrán constituir asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, **lo que podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado**; además, de que con independencia de que los Municipios celebren ese tipo de convenio, **el Ejecutivo Local podrá incluir en el presupuesto de egresos correspondiente a cada ejercicio fiscal, una partida para financiar proyectos de alcance metropolitano, previstos en los planes o programas cuyo destino será decidido por la Comisión de Desarrollo Metropolitano**, siendo que corresponderá al del Congreso del Estado aprobarla o modificarla e incluirlo en la Ley de Egresos respectiva.



Ahora bien, el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, dispone lo siguiente:

"Artículo 27. ...

"...

(Reformado, D.O.F. 6 de enero de 1992)

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

Es **infundado** lo alegado por el Municipio actor, pues contrario a lo que afirma, no existe obligación constitucional del Gobierno Local para establecer una partida que financie proyectos de alcance metropolitano pues, atendiendo al marco general que se analiza, para llevar a cabo ese tipo de proyecto, se requiere el acuerdo de los tres órdenes de gobierno, en el cual, precisamente, determinen el reconocimiento e integración de una zona metropolitana y la forma de llevar su gestión; y por otro, la disponibilidad presupuestal para llevarla a cabo.



En efecto, el artículo 101, fracción II, de la ley general de la materia<sup>66</sup> dispone que la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, **sujetos a disponibilidad presupuestaria**, fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para el establecimiento de mecanismos e instrumentos para el desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, así como **de conurbación o zona metropolitana**.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 33 de la ley general de la materia,<sup>67</sup> **las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, se regulan por la legislación local** y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, los cuales planearán de manera coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos. Por su parte, el artículo 36, fracción V, del mismo ordenamiento<sup>68</sup> determina que para **la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones, se deberán prever los mecanismos o fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas, entre otros, el fondo metropolitano**.

<sup>66</sup> "Artículo 101. La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, **sujetos a disponibilidad presupuestaria**, fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para:

"I. La aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, de conurbación o zona metropolitana;

"II. **El establecimiento de mecanismos e instrumentos para el desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, de conurbación o zona metropolitana. ...**"

<sup>67</sup> "Artículo 33. Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley. Los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."

<sup>68</sup> "Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes: ...

"V. **Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.**"



De esta forma, la posibilidad de constitución de zonas metropolitanas o conurbadas se hace depender, por un lado, de la **disponibilidad presupuestaria de cada orden de gobierno** y, por otro, del **convenio de coordinación que al efecto se celebre**, en el que se acuerde la forma y términos en que se integrará un fondo metropolitano para su gestión, siendo que en los planes y programas municipales emitidos al efecto, se deberán establecer los objetivos y estrategias para los diferentes temas o materias, priorizando aquellos que sean de interés metropolitano, acorde con las previsiones en el artículo 37 de la ley general de la materia.<sup>69</sup>

Lo anterior es así, máxime que el artículo 42 impugnado, reconoce que los **Municipios de la entidad federativa pueden constituir fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés**

<sup>69</sup> **"Artículo 37.** Los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, deberán tener:

"I. Congruencia con la estrategia nacional de ordenamiento territorial;

"II. Un diagnóstico integral que incluya una visión prospectiva de corto, mediano y largo plazo;

"III. Estrategias y proyectos para el desarrollo integral de la zona metropolitana o conurbación, que articulen los distintos ordenamientos, planes o programas de desarrollo social, económico, urbano, turístico, ambiental y de cambio climático que impactan en su territorio;

"IV. La delimitación de los centros de población con espacios geográficos de reserva para una expansión ordenada a largo plazo, que considere estimaciones técnicas del crecimiento;

"V. Las prioridades para la ocupación de suelo urbano vacante, la urbanización ordenada de la expansión periférica y la localización adecuada con relación al área urbana consolidada de suelo apto para la urbanización progresiva;

"VI. Las políticas e instrumentos para la reestructuración, localización, mejoramiento de la infraestructura y los equipamientos del ámbito metropolitano;

"VII. Las acciones y las previsiones de inversión para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona conurbada;

"VIII. Las acciones de movilidad, incluyendo los medios de transporte público masivo, los sistemas no motorizados y aquellos de bajo impacto ambiental;

"IX. Las previsiones y acciones para mejorar las condiciones ambientales y el manejo integral de agua;

"X. Las previsiones y acciones prioritarias para conservar, proteger, acrecentar y mejorar el espacio público;

"XI. Las estrategias para la conservación y el mejoramiento de la imagen urbana y del patrimonio natural y cultural;

"XII. Las estrategias de seguridad, prevención del riesgo y resiliencia; y,

"XIII. Metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del programa de la zona metropolitana o conurbación.

"Adicionalmente, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales, podrán formular y aprobar programas parciales que establecerán el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas o materias, priorizando los temas de interés metropolitano establecidos en esta ley."



**común para el desarrollo metropolitano**, incluso garantías o avales, así como programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para las distintas necesidades del desarrollo urbano, proveyendo capital de riesgo a los mismos o mediante la gestión, promoción e intermediación financiera que resulte necesaria, de donde resulta una potestad municipal para la constitución y gestión de zonas metropolitanas.

Ello, en consonancia con lo dispuesto por el diverso numeral 60, fracción VII, de la ley local impugnada, en el que se dispone que los planes y programas incluidos en el sistema estatal de planeación deberán estructurarse y contener, entre otras cosas, **los mecanismos de instrumentación financiera a utilizarse para sufragar las obras, acciones e inversiones propuestas en el plan o programa, conforme a las disposiciones fiscales y presupuestales aplicables.**

Asimismo, el artículo 96, cuarto párrafo, de la ley citada, dispone que **los mecanismos financieros y fiscales atenderán a las prioridades que establezcan los planes de desarrollo urbano**, y podrán dirigirse, entre otros, para apoyar y desarrollar programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para lograr zonas metropolitanas o conurbaciones más organizadas y compactas, y para atender las distintas necesidades del desarrollo urbano.

Por su parte, el diverso 97 del mismo ordenamiento, determina que todas las acciones, inversiones y obras relativas al aprovechamiento del territorio que realicen el Estado y los Municipios deberán sujetarse a lo dispuesto en los planes o programas de desarrollo urbano respectivos, siendo que **sin este requisito la autoridad competente no podrá otorgar la autorización presupuestal o de financiamiento o las autorizaciones administrativas para efectuarlas.** Para tal efecto, la solicitud presupuestal correspondiente deberá incluir una exposición de la relación entre las acciones, inversiones y obras de que se trate con fundamento en los objetivos y metas de los planes de desarrollo urbano.

En esos términos, se observa que el **legislador local estableció reglas para el financiamiento y gestión de zonas metropolitanas o conurbadas de la entidad federativa, ajustándose a los parámetros establecidos en la ley general de la materia**, reconociendo que el ente municipal cuenta con la competencia para su constitución y financiamiento, siempre que exista disponibilidad



presupuestal y el acuerdo de coordinación celebrado con los diferentes órdenes de gobierno, lo cual puede tener sustento, incluso, con una partida presupuestal incorporada en el Presupuesto de Egresos del Estado, dirigida, precisamente, a financiar proyectos de alcance metropolitano.

Con las consideraciones anteriores no se pretende desconocer la importancia de garantizar el financiamiento de zonas metropolitanas o conurbadas. El artículo 27 de la Constitución Federal, en su párrafo tercero, prevé la obligación de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos, "a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población"; y en sintonía con este mandato de optimización, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de asentamientos humanos que establecería la competencia entre los distintos órdenes, "con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución". Cumpliendo este mandato, la ley general de la materia estableció la concurrencia entre los distintos órdenes para la constitución, financiamiento y gestión de zonas metropolitanas, sin embargo, ello se encuentra sujeto a los diversos objetivos, estrategias y proyectos para su desarrollo integral, atendiendo, sobre todo, a la disponibilidad presupuestal de cada orden de gobierno.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada.

**DÉCIMO SÉPTIMO.—Impugnación de diversas provisiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria.** En este considerando se analizan los conceptos de invalidez décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno que formula el Municipio actor, los cuales se relacionan con diversas provisiones contenidas en la ley local impugnada relativas a la cesión de áreas municipales y el área libre complementaria, conforme a lo siguiente:

- En su décimo sexto concepto de invalidez alega que las provisiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la



acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada);

- En su décimo séptimo concepto de invalidez aduce que la previsión relativa al "área libre complementaria", viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada);

- En su décimo octavo concepto de invalidez sostiene que la previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada); y,

- En su décimo noveno concepto de invalidez considera que la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídicas con relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada).

Los artículos impugnados por el Municipio actor, establecen lo que se transcribe a continuación, resaltando las porciones normativas a que alude el demandante de manera específica:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas Áreas de Cesión Municipal:

" ...

"X. Parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado: se deberá ceder el 17 %-diecisiete por ciento de la superficie total del predio, menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación, únicamente cuando se trate de parcelaciones de predios de 5,000 -cinco mil- metros cuadrados o más de superficie; tratándose de predios menores a 5,000 -cinco mil- metros cuadrados, si el área no es adecuada a las



funciones públicas del Municipio se podrá hacer la cesión o el pago correspondiente en cuyo caso se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de 3 -tres- meses; y se diferirá ésta obligación conforme al artículo 234 de esta ley;

" ...

"Las construcciones y edificaciones de tipo mixto que se desarrollen en terrenos no comprendidos en fraccionamiento autorizado, cederán en forma proporcional el 17 %-diecisiete por ciento del área libre de afectaciones, o 22 -veintidós- metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"En los conjuntos urbanos de cualquier tipo, así como las construcciones y edificaciones no comprendidas en fraccionamiento autorizado, las áreas de cesión municipal resultantes se cederán sobre el terreno natural de acceso libre para el público.

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas.

"El manejo de las aguas pluviales, indistintamente sobre el terreno natural o sobre losas, deberá captarse y conducirse a la red pública o al subsuelo mediante pozos de absorción.

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines y lagunas, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines.

"Las áreas de cesión para destinos, serán transmitidas al Municipio al momento de inscribir en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León el Régimen de Condominio correspondiente.

"La cesión a la que se refiere el presente artículo sólo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada.



"En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión.

"En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria a razón del 8 %-ocho por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El Área Libre Complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El Área Libre Complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV; Será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas."

"Artículo 230. La subdivisión es la partición de un predio ubicado dentro del área urbana y que no requiere del trazo de una o más vías públicas y deberá observar las siguientes normas básicas: ...

"III. Los predios sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, deberán ceder al Municipio el área municipal correspondiente conforme a lo dispuesto por el artículo 212 de esta ley; en concordancia con el artículo 234 de esta ley."

"Artículo 234. En el caso de parcelación o subdivisiones fuera de fraccionamiento autorizado, se deberá diferir la obligación de ceder áreas en favor del Municipio hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio a que se refieren dichos preceptos."

"Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas, lagunas y jardines; ..."



**A. Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada). Análisis del décimo sexto concepto de invalidez.**

En su **décimo sexto concepto de invalidez** el Municipio actor menciona que el artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada establecen que la cesión de áreas municipales deberá realizarse por una sola ocasión y no podrá exigirse cesión adicional a la realizada con la acción de crecimiento previamente autorizada, y que en la densificación en fraccionamientos autorizados que incluya el cambio de uso de suelo diferentes al habitacional, no será exigible área de cesión municipal, lo que vulnera los principios consagrados en los artículos 115, fracción IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal pues, a su parecer, desconocen la prerrogativa constitucional consistente en que la hacienda pública municipal se formará de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y que en todo caso percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; y que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; puesto que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, los Estados o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Sostiene que de conformidad con los artículos 10, fracciones XII y XXI, 57 y 76 de la ley general de la materia, es responsabilidad de la Legislatura Local establecer en favor de las haciendas municipales, sin exención alguna (salvo las autorizadas constitucionalmente), las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su división, fraccionamiento y consolidación, y para el financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano; además de prever las especificaciones que garanticen que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a las vías



públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población; así como establecer disposiciones tendentes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

Con lo anterior pretende evidenciar que los preceptos impugnados contravienen la ley general, cuando prevén que: **1)** los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; **2)** las acciones que impliquen la densificación de centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras; **3)** las leyes locales deben establecer disposiciones tendentes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación; **4)** el principio de protección y progresividad del espacio público implica, entre otras cosas, fomentar la creación de espacio públicos, los cuales podrán ampliarse o mejorarse, nunca verse disminuidos; **5)** que los planes o Programas Municipales de Desarrollo, de Conurbaciones y de Zonas Metropolitanas, definirán la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo establecido por las Normas Oficiales Mexicanas aplicables, y que se deben privilegiar la dotación y preservación del espacio público para, entre otras cosas, el deporte, los parques y las plazas, de manera que cada colonia, barrio y localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las normas mencionadas; **6)** los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano deben incluir los aspectos relacionados con la creación del espacio público y las alternativas para su expansión; y, **7)** los Municipios deben vigilar y promover que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

Este Tribunal Pleno considera, por un parte, **infundados** los alegatos del Municipio actor en lo que se refiere al párrafo octavo del artículo 210 impugnado; y por otra, **fundados**, respecto a las impugnaciones que hace en torno al párrafo noveno del citado numeral.



En primer término, el octavo párrafo del referido artículo 210 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, establece lo siguiente:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"La cesión a la que se refiere el presente artículo sólo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada."

En torno al precepto que antecede, resultan **infundados** los argumentos que formula el Municipio actor, toda vez que, de la revisión del marco constitucional y general establecido por el Congreso de la Unión, el legislador local, en este aspecto, estableció las previsiones necesarias para cumplir acciones de densificación tendientes a garantizar dotación suficiente de espacios públicos, así como para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, sin que se advierta una afectación o restricción a las facultades que corresponden al orden de gobierno municipal.

En efecto, los artículos 57 y 76 de la ley general de la materia, disponen lo siguiente:

"Artículo 57. La legislación local en la materia, deberá contener las especificaciones a fin de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población, en favor de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales en localización, superficie y proporción adecuadas, así como, para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos, el diseño y construcción de una red de vialidades primarias, como partes de una retícula, que faciliten la conectividad, la movilidad y el desarrollo de infraestructura.



"Asimismo, se deberá establecer la obligación de las autoridades municipales, de asegurarse, previamente, a la expedición de las autorizaciones para el uso, edificación o aprovechamiento urbano, del cumplimiento de las leyes estatales y federales, así como, de las normas para el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público, en particular, las afectaciones y destinos para construcción de infraestructura vial, equipamientos y otros servicios de carácter urbano y metropolitano de carácter público.

"Para acciones urbanísticas que impliquen la expansión del área urbana, para el fraccionamiento de terrenos o para la subdivisión o parcelación de la tierra, las autoridades locales deberán asegurarse de que existe congruencia con las normas de zonificación y planeación urbana vigentes, la viabilidad y factibilidad para brindar los servicios públicos y extender o ampliar las redes de agua, drenaje, energía, alumbrado público y el manejo de desechos sólidos de manera segura y sustentable, sin afectar los asentamientos colindantes, sin ocupar áreas de riesgo o no urbanizables y garantizando la suficiencia financiera para brindar los servicios públicos que se generen."

"Artículo 76. Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

"Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano."

De los artículos anteriores se desprende que las Legislaturas Locales tienen el deber de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población, en favor,



entre otros, de los Municipios, en localización, superficie y proporción adecuadas, así como para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos; aunado a ello, deben garantizar dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, **por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.**

Por su parte, del artículo 210 impugnado, se advierte que las áreas de cesión municipal son aquellas superficies de suelo que deben cederse gratuitamente al Municipio para destinos y equipamiento urbano público, por quienes lleven a cabo las acciones de crecimiento urbano señaladas en dicho precepto, sin condición, reserva o limitación alguna.

Asimismo, se determina que las áreas de cesión municipal serán clasificadas conforme al artículo 143 de la ley local impugnada,<sup>70</sup> como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas, estableciéndose como restricción que, por lo menos, **el 30 % (treinta por ciento) deberán ser jardines.**

En esos términos, si bien es cierto que el legislador local estableció restricciones para efectuar una segunda cesión de área municipal, también lo es que dicha cesión tiene lugar con motivo de densificaciones urbanas previamente

<sup>70</sup> "Artículo 143. Los destinos de equipamiento urbano, se clasifican en **espacios abiertos y/o áreas verdes, equipamiento e infraestructura.**

"Los **espacios abiertos y/o áreas verdes se clasifican** a su vez en:

"I. Parques y/o espacios abiertos:

"a) Parques nacionales;

"b) Parques estatales y regionales;

"c) Parques metropolitanos;

"d) Parques comunitarios;

"e) Parques vecinales o de barrio;

"f) Corredores sustentables;

"g) Plazas, explanadas;

"h) Especiales; y,

"i) Otros

"III (sic). **Jardines, parques públicos y otras áreas (sic) preservación ecológica;**

"IV. **Presas, estanques, lagos y lagunas;** y,

"IV (sic). **Ríos, arroyos, veneros, escurrimientos.**"



autorizadas; de donde se desprende una relación entre el trámite de la cesión de área municipal y el crecimiento urbano respectivo.

Ello es así, pues la cesión de área municipal responde a un crecimiento poblacional en un área determinada, acorde con estudios técnicos específicos, de los cuales se desprenda su factibilidad y sustentabilidad para garantizar dotación suficiente de espacios públicos por habitante, así como la debida prestación de los servicios públicos.

En ese orden, se observa que la norma impugnada, cumple con el mandato previsto en la ley general de la materia, consistente en **garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población**, siendo que, para llevar a cabo donaciones o cesiones adicionales, la norma impugnada prevé que ello dependerá, en todo caso, de **una acción de crecimiento urbano previamente autorizada**.

Ahora, al artículo 210, en su párrafo noveno, dispone lo siguiente:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

**"En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión."**

En relación con dicho precepto, este Tribunal Pleno considera **fundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que dicha previsión, al establecer que en las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión, ello, conforme a lo expuesto, **frustra el objetivo relativo a la creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público** en términos de la ley general de la materia; y en segundo lugar, **se desatiende el mandato**



**consistente en que las leyes locales deben garantizar que se efectúen las cesiones correspondientes de espacios públicos en proporción adecuada,**

pues se impide al Municipio obtener las superficies necesarias para crear y adecuar espacios públicos ante una acción de densificación y un cambio de uso de suelo distinto al habitacional, todo lo cual incide negativamente en el ámbito de competencia que le confiere el artículo 115, fracción V, de la Constitución General.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del párrafo octavo del artículo 210, de la ley local impugnada; y declarar la **invalidéz** del párrafo noveno de ese mismo precepto.

**B. La previsión relativa al "área libre complementaria", viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada). Análisis del décimo séptimo concepto de invalidez.**

Ahora bien, en su **décimo séptimo concepto de invalidez**, el Municipio actor alega que el artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada, establece que, en densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones, se dejará área libre complementaria a razón del 8 % sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos; regla que considera no satisface los principios que orientan la política pública adoptada en la ley general de la materia para la creación y ampliación del espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, en los casos de zonas sujetas a políticas de densificación; por lo que, a su parecer, ello resulta violatorio de los artículos 115, fracciones III, inciso g), IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal.

El precepto impugnado, artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada, establece lo que se transcribe a continuación:

"Artículo 210. ...

"En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria



a razón del 8 %-ocho por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El Área Libre Complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El Área Libre Complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV; Será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas."

Dicho lo anterior, el Municipio actor sostiene que la previsión que impugna conlleva que el Municipio no se encuentre en condiciones de prestar adecuadamente los servicios públicos que le corresponden por lo siguiente:

**1. El "área libre complementaria" no es una figura jurídica que signifique la cesión de terreno en propiedad a los Municipios**, ya que el dominio sobre el mismo se mantiene en el desarrollador, de tal manera que no es auténticamente un espacio público que pueda disponer el ente municipal para destinarlo a fines públicos, no obstante que **la ley general prevé que los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos;**

**2. Las acciones que impliquen la densificación de los centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras**, lo que no puede ocurrir si el derecho de propiedad sobre el "área libre complementaria" sigue bajo la titularidad del desarrollador;

**3. La ley estatal debe establecer las disposiciones que garanticen la dotación suficiente de espacios públicos por habitante, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes**, lo que no se satisface con el "área libre complementaria";

**4. La ley estatal**, de acuerdo con el principio de protección y progresividad del espacio público, **debe fomentar la creación y ampliación de los espacios públicos, evitando que puedan verse disminuidos**; disminución que ocurre cuando se permite la densificación (incremento de la población o de la vivienda) sin el incremento proporcional del espacio público correspondiente;



**5. No se garantiza la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo que establezcan las normas internacionales u oficiales aplicables**, de manera que cada colonia, barrio o localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las mencionadas normas;

**6. No se permite que los planes o programas municipales de desarrollo urbano puedan incluir los aspectos relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales;**

**7. Se dificulta e impide promover eficazmente que el espacio público tenga una cobertura suficiente**, no obstante que su creación constituye una causa de utilidad pública y un aspecto que debe fomentarse para cumplir con los principios de política pública que se enumeran en el artículo 4 de la ley general de la materia.

Son **infundados** los argumentos del Municipio actor en este aspecto, toda vez que el "**área libre complementaria**" establecida por el legislador local, únicamente se prevé con motivo de **densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones**, lo cual implica el desarrollo de obras e infraestructura dentro de un polígono en el que se autorizó un determinado crecimiento urbano, **sin que ello abarque nuevas áreas ubicadas fuera de ese polígono de densificación**.

Bajo esa lógica, precisamente, el legislador local estableció que el "área libre complementaria" no cuenta para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV, indicando que será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas, pudiendo ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público, **todo ello dentro del área urbana objeto de densificación previamente autorizado**.

En ese sentido, consideró conveniente, atendiendo a las factibilidades de las obras desarrolladas en un fraccionamiento, que el área libre complementaria fuera razón del 8 % (ocho por ciento) sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos.



Así, no se advierte afectación alguna a la competencia del Municipio actor, cuando alega que la ley general prevé que los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; pues, como se explicó, el "área libre complementaria" prevista en la ley local impugnada, no entra dentro de las cesiones de áreas municipales nuevas o adicionales, sino que en "***densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones***", de manera que ello no restringe en forma alguna sus atribuciones para desarrollar sus planes o programas municipales de desarrollo urbano relacionados con la creación de espacio público, las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales; ni mucho menos se le impide promover eficazmente que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

Por tanto, atendiendo a lo infundado de los argumentos contenidos en el décimo séptimo concepto de invalidez que formula el Municipio actor, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada.

**C. La previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada).** Análisis del décimo octavo concepto de invalidez.

Continuando con el análisis de las alegaciones del demandante en este considerando, en su **décimo octavo concepto de invalidez**, explica que los artículos 210, párrafos cuarto y sexto,<sup>71</sup> y 250, fracción I,<sup>72</sup> de la ley local impug-

<sup>71</sup> "Artículo 210. ...

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas.

"El manejo de las aguas pluviales, indistintamente sobre el terreno natural o sobre losas, deberá captarse y conducirse a la red pública o al subsuelo mediante pozos de absorción.

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines y lagunas, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines."

<sup>72</sup> Artículo 250. **El espacio público producto de cesión municipal** conforme al artículo 210 de esta ley, **será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.**

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

**I. Parques, plazas, lagunas y jardines."**



nada, establecen que las áreas de cesión municipal podrán diseñarse como plazas, jardines "y lagunas", con la única restricción que por lo menos el 30 % deberán ser jardines; lo cual en determinado caso permitiría que 70 % de área de cesión municipal pudiera darse bajo el diseño de una "laguna"; lo cual, a su parecer, viola los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, V, último párrafo, y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 4, fracción VII, y 76, párrafo segundo, de la ley general de la materia, que establecen como requisitos del espacio público (área de cesión municipal) su "habitabilidad" y que no sean residuales ni estén ubicados en zonas inundables o de riesgos. Así, afirma que no se satisfacen los principios que orientan la política pública adoptada en la referida ley general para la creación de espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, que son servicios públicos que corresponde prestar al Municipio por disposición constitucional.

Es **fundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que las previsiones relativas a que las áreas de cesión municipal podrán ser destinadas a "lagunas", escapan del marco previsto en la ley general de la materia.

En efecto, los artículos 74, párrafo tercero, fracción IV; 75, fracciones V y VI; y 76 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, establecen lo siguiente:

"Artículo 74. ...

"Los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano incluirán los aspectos relacionados con el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público, contemplando la participación social efectiva a través de la consulta, la opinión y la deliberación con las personas y sus organizaciones e instituciones, para determinar las prioridades y los proyectos sobre espacio público y para dar seguimiento a la ejecución de obras, la evaluación de los programas y la operación y funcionamiento de dichos espacios y entre otras acciones, las siguientes: ...

"IV. Definir la mejor localización y dimensiones de los equipamientos colectivos de interés público o social en cada barrio con relación a la función que tendrán y a la ubicación de los beneficiarios, como centros docentes y de salud, espacios públicos para la recreación, el deporte y zonas verdes destinados



a parques, plazas, jardines o zonas de esparcimiento, respetando las normas y lineamientos vigentes, y ..."

"Artículo 75. El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente: ...

"V. Se procurará mantener el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de la infraestructura, tomando como base de cálculo las normas nacionales en la materia;

"VI. Los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso; ..."

"Artículo 76. Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

"Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano."

De los preceptos que anteceden se desprende que, con el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público:

a) Los Municipios cuentan con la facultad de definir, en sus planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, la mejor localización y dimensiones de los equipamientos colectivos de interés público o social, como son las **zonas verdes destinados a parques, plazas, jardines o zonas de esparcimiento;**



b) Se debe procurar mantener el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de la infraestructura; siendo que **los espacios públicos originalmente destinados a zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso;** y,

c) Las leyes locales deben establecer que disposiciones a través de las cuales **los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos,** las que **no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano.**

En esos términos, resulta claro que la previsión relativa a que las áreas de cesión municipal puedan ser destinadas como "**lagunas**", rompe el esquema previsto por la ley general de la materia, pues ello **implica que una parte de la cesión o donación a favor del Municipio se destine a un área residual, una zona inundable o con condiciones topográficas complicadas con relación al promedio del fraccionamiento conjunto urbano.**

Asimismo, al considerar el legislador local que las áreas verdes que contemple un área de cesión municipal puedan ser destinadas a "lagunas", **se vulnera el principio de protección y progresividad del espacio, previsto en la fracción VII del artículo 4 de la ley general de la materia,**<sup>73</sup> el cual se traduce en la **obligación de los tres órdenes de gobierno de crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos,** para una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciada por personas y grupos. Lo anterior, en relación con la competencia constitucional

<sup>73</sup> Artículo 4. La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública: ...

"VII. Protección y progresividad del espacio público. Crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciadas por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos que podrán ampliarse, o mejorarse pero nunca destruirse o verse disminuidos. En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes; ..."



reconocida al ente municipal para la prestación y cumplimiento de las funciones y servicios públicos que tiene a su cargo, de conformidad con el artículo 115, fracciones III y IV, de la Constitución Federal.

Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidéz** de las porciones normativas "**y lagunas**", contenidas en los párrafos cuarto y sexto del artículo 210, así como la diversa "**lagunas**", contenida en la fracción I del artículo 250, ambos de la ley local impugnada; de manera que tales preceptos, en esas partes, deberán leerse como sigue:

"Artículo 210. ...

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines.

"...

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines."

"Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas y jardines."

**D. La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas y jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídicas con relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III, y 234 de la ley local impugnada). Análisis del décimo noveno concepto de invalidez.**

Finalmente, en su **décimo noveno concepto de invalidez**, el Municipio demandante manifiesta que los artículos 210, fracción X, 230, fracción III, y



234 de la ley local impugnada, establecen la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines, a cargo de quien solicite la autorización de subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado; sin embargo, considera que la ambigüedad de tales preceptos impiden afirmar de forma categórica e indubitable que la subdivisión de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado genera realmente la obligación de ceder las áreas que corresponden al Municipio; esto es, no se genera certeza para determinar con precisión si esa obligación se actualiza a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado. Aunado a ello, indica que esa obligación se limita a ceder área municipal a aquellos predios con uso de suelo habitacional, excluyendo el resto de predios con usos de suelo comercial, de servicios o industrial, lo cual no ocurría con la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, y que con ello se vulneran los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 57 y 76 de la ley general de la materia.

Los artículos impugnados por el Municipio actor en estos aspectos, se transcriben como sigue:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"X. Parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado: se deberá ceder el 17 %-diecisiete por ciento de la superficie total del predio, menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación, únicamente cuando se trate de parcelaciones de predios de 5,000 -cinco mil- metros cuadrados o más de superficie; tratándose de predios menores a 5,000 -cinco mil- metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones públicas del Municipio se podrá hacer la cesión o el pago correspondiente en cuyo caso se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de 3 -tres- meses; y se diferirá ésta obligación conforme al artículo 234 de esta ley."



"Artículo 230. La subdivisión es la partición de un predio ubicado dentro del área urbana y que no requiere del trazo de una o más vías públicas y deberá observar las siguientes normas básicas: ...

"III. Los predios sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, deberán ceder al Municipio el área municipal correspondiente conforme a lo dispuesto por el artículo 212<sup>74</sup> de esta ley; en concordancia con el artículo 234 de esta ley."

"Artículo 234. En el caso de parcelación o subdivisiones fuera de fraccionamiento autorizado, se deberá diferir la obligación de ceder áreas en favor del Municipio hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio a que se refieren dichos preceptos."

Son **infundados** los argumentos que formula el Municipio actor, **toda vez que no se advierte que los preceptos que impugna afecten o restrinjan en forma alguna su competencia constitucional**, aunado a que de su sola lectura

<sup>74</sup> "Artículo 212. En construcciones para nuevas edificaciones en terrenos no comprendidos en fraccionamiento autorizado, se deberá ceder una superficie a favor del Municipio conforme a lo siguiente:

"I. Los predios habitacionales unifamiliares, cederán el 17 % -diecisiete por ciento del área libre de afectaciones, o 22 -veintidós- metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"En el caso de habitación unifamiliar o que la cesión del área no sea mayor de 300 –trescientos metros cuadrados, podrá hacerse la cesión o el pago correspondiente;

"II. Los predios habitacionales multifamiliares, cederán el 17 % -diecisiete por ciento del área libre de afectaciones, o 22 -veintidós metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor;

"III. Los predios no habitacionales cederán o pagarán el 7 % -siete por ciento del área libre de afectaciones;

"IV. Los predios mixtos cederán en forma proporcional conforme al artículo 210 de esta ley; y,

"V. Las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se estará a lo previsto en el artículo 210 de esta ley.

"Cuando se opte por el pago, se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá vigencia de tres meses.

"Tratándose de cesión, esta deberá ser destinada para la formación de áreas verdes, equipamiento urbano público y reservas territoriales; en el caso de pago en efectivo, este deberá ser destinado a la adquisición de áreas verdes.

"La violación a lo dispuesto en este precepto será sancionada de conformidad con lo establecido en el artículo 50, fracción XXII, y demás aplicables de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León."



conjunta, sistemática y teleológica de los numerales que refiere, se desprende que la obligación de ceder áreas municipales en parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado, corresponde, precisamente como menciona el demandante, **a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorización.** (sic)

Si bien es cierto que el artículo 230, en su fracción III, determina que "**los predios**" sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, "**deberán ceder**" al Municipio el área municipal correspondiente conforme lo disponen los artículos 212 y 234 de la ley local impugnada, lo cierto es que ello no lleva a generar inseguridad jurídica alguna a sus destinatarios, puesto que resulta claro que la obligación de ceder el área municipal respectiva, corre a cargo del **titular del predio sujeto a parcelación que se ubique fuera de fraccionamientos autorizados,** quien en su caso deberá solicitar la autorización para la subdivisión o parcelación respectiva.

Por otra parte, el artículo 210, fracción X, de la ley local impugnada, establece dos supuestos claramente diferenciados:

a) En predios de cinco mil metros cuadrados o más, se deberá ceder el 17 % (diecisiete por ciento), menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación;

b) En predios menores a cinco mil metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones del Municipio, se podrá hacer cesión o el pago correspondiente, tomando en cuenta el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de tres meses; y difiriéndose esa obligación conforme al artículo 234, esto es, hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio.

De manera que no existe la falta de certeza o seguridad jurídica que alega el demandante en torno a las disposiciones normativas que impugna; siendo que este Tribunal Pleno no advierte afectación alguna a su competencia constitucional con tales previsiones.



Ahora bien, en cuanto a que tales preceptos únicamente se refieren a la cesión de áreas municipales respecto de predios con uso de suelo habitacional, excluyendo los de uso comercial, de servicios e industrial, resulta igualmente **infundado** que ello afecte su competencia reconocida en el artículo 115 de la Constitución Federal, máxime que lo que impugna se encuentra comprendido en el artículo 212, en sus fracciones IV y V, de la propia ley local impugnada, los cuales disponen, por una parte, que: "**Los predios mixtos cederán en forma proporcional conforme al artículo 210 de esta ley**" y "**Las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se estará a lo previsto en el artículo 210 de esta ley.**"

De esta manera, la cesión de áreas municipales que alega el Municipio no se restringe a los predios habitacionales, sino también a aquellos que tengan usos de suelo mixtos y, en todo caso, respecto a las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se deberá estar a las reglas de cesión que dispone el referido artículo 210, cuyas fracciones III y IV, contemplan lo relativo a fraccionamientos comerciales y de servicios, así como de parques industriales, respectivamente, en los términos siguientes:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"III. Fraccionamientos comerciales y de servicios: el 7 %-siete por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de jardines, parques, plazas y similares;

"IV. Fraccionamientos o parques industriales: el 7 %-siete por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de áreas verdes y deportivas dentro del propio fraccionamiento; ...

"En los conjuntos urbanos de cualquier tipo, así como las construcciones y edificaciones no comprendidas en fraccionamiento autorizado, las áreas de cesión



municipal resultantes se cederán sobre el terreno natural de acceso libre para el público."

Por tanto, atendiendo a lo infundado de los argumentos contenidos en el décimo noveno concepto de invalidez que formula el actor, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 210, fracción X, 230, fracción III, y 234 de la ley local impugnada.

**DÉCIMO OCTAVO.—Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria.** En su vigésimo primer concepto de invalidez, el Municipio actor aduce que los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), y 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada, regulan de forma exhaustiva la regulación del momento y condiciones bajo las cuales, por un lado, los promotores pueden comenzar a recibir los beneficios económicos del proceso de urbanización aún inconcluso y, por otro, que los Municipios deben asumir el costo financiero de los servicios de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento (a diferencia del resto de los servicios públicos municipales), aun cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.

Al respecto, menciona que el artículo 205, fracción VI, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local,<sup>75</sup> establecía que el titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, estaría obligado a cubrir los gastos de los servicios de agua potable, drenaje, sanitario, alumbrado público, recolección de basura y mantenimiento de la arborización hasta la fecha de la

<sup>75</sup> "Artículo 205. El titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, además de lo dispuesto en los artículos anteriores, estará afecto a las obligaciones siguientes: ... "IV. Cumplir con la obligación de terminar la construcción de las obras de urbanización, otorgando al Municipio la garantía hipotecaria o fianza suficiente la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, misma que será liberada al cumplirse las obligaciones respectivas."



recepción por el Municipio de las obras y servicios terminados del fraccionamiento; sin excluir, como ahora lo hacen las normas impugnadas, el alumbrado público y la recolección de basura.

En ese sentido, considera que el Congreso Local se arroga la facultad del Municipio de regular la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta y administrar los servicios públicos de su competencia.

Las normas a que alude el Municipio actor, artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), y 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada, establecen lo siguiente:

"Artículo 208. Quienes lleven a cabo alguno de los fraccionamientos señalados en las fracciones I al V del artículo 206<sup>76</sup> de esta ley, estarán obligados a realizar las siguientes obras de urbanización: ...

"V. El alumbrado público, el cual deberá contar con un sistema ahorrador de energía y ser conforme a las especificaciones municipales;

" ...

"XIV. Las obras de urbanización mencionadas anteriormente, deberán ejecutarse conforme al proyecto ejecutivo urbanístico y calendario de obra que se acuerde con la autoridad municipal, y no podrá excederse de cinco años a partir de la fecha de autorización, pudiéndose solicitar una prórroga para su cumplimiento y; ..."

<sup>76</sup> **Artículo 206.** El fraccionamiento y la urbanización del suelo deberán cumplir con lo dispuesto en los planes o programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial aplicables, además de lo que determinen las disposiciones de carácter general que expida la autoridad municipal correspondiente.

"Para los efectos de esta ley los fraccionamientos se clasifican en:

"I. Fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata;

"II. Fraccionamientos habitacionales de urbanización progresiva;

"III. Fraccionamientos comerciales y de servicios;

"IV. Fraccionamientos o parques industriales;

"V. Fraccionamientos funerarios o cementerios; ..."



"Artículo 214. El titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, además de lo dispuesto en los artículos anteriores, estará afecto a las obligaciones siguientes: ...

"VI. Cubrir los gastos de los servicios públicos municipales, en los siguientes términos:

"a) El alumbrado público y la recolección de basura, hasta por 6 -seis- meses después de la inscripción del proyecto de ventas, en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León.

"El titular del fraccionamiento autorizado deberá presentar al Municipio correspondiente, el proyecto de ventas debidamente inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León y la autoridad municipal competente, en el término máximo de 5 días hábiles posteriores, expedirá y entregará al titular, la carta dirigida a la compañía prestadora del servicio del alumbrado público y la carta dirigida a la compañía prestadora del servicio de recolección de basura, donde les informa de la fecha en que la factura correspondiente será elaborada con cargo al Municipio, la cual será a los 6 meses posteriores a la fecha de inscripción mencionada; y,

"b) Los servicios de agua potable, drenaje sanitario y electricidad de los equipamientos, mantenimiento de la arborización y vigilancia, hasta la municipalización del fraccionamiento."

"Artículo 258. El fraccionamiento y la urbanización del suelo se sujetarán a las siguientes etapas: ...

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar el suelo; constituye la factibilidad de uso de suelo;

"II. Fijación de lineamientos generales de diseño urbano;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo;



"IV. Plano de rasantes;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente;

"VII. Prórrogas para terminación de obras;

"VIII. Constancia de terminación de obras y liberación de garantías; y,

"IX. Municipalización."

"Artículo 287. Las resoluciones que emita la autoridad municipal competente en las diferentes etapas dentro del procedimiento para el desarrollo de un fraccionamiento, autorizarán a los desarrolladores a: ...

"IV. En el caso de la autorización del proyecto de ventas o enajenación: después de la inscripción del plano y el acuerdo en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, establecer relaciones con terceros con el propósito de transmitir la propiedad de los diferentes lotes que componen el fraccionamiento; y,

"V. En el caso de la constancia de terminación de obras y el levantamiento del acta correspondiente: tendrán como consecuencia la liberación de las garantías otorgadas y de los compromisos contraídos a cargo del desarrollador; subsistiendo sólo las garantías necesarias contra vicios ocultos de pavimento, cordones, banquetas y drenaje pluvial por un periodo de 3 -tres- años."

Es **infundado** lo que hace valer el Municipio actor, pues el hecho de que el legislador local disponga que el costo financiero de los servicios municipales de alumbrado público y recolección de basura, en tratándose de fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata, pasará al Municipio seis meses después de la inscripción del proyecto de ventas en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, **no implica en forma alguna que se vulnere su**



**competencia constitucional**, ni que el legislador local se arrogue la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta o la forma en que el Municipio debe administrar los servicios públicos de su competencia.

Ello es así, pues en los artículos 271 y 272 de la ley local impugnada se establece como potestad del Municipio la aprobación del proyecto de ventas respectivo, disposición que reconoce la posibilidad que puede ser aprobado aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos. Dichos dispositivos establecen lo siguiente:

"Artículo 258. El fraccionamiento y la urbanización del suelo se sujetarán a las siguientes etapas:

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar el suelo; constituye la factibilidad de uso de suelo;

"II. Fijación de lineamientos generales de diseño urbano;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo;

"IV. Plano de rasantes;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente;

"VII. Prórrogas para terminación de obras;

"VIII. Constancia de terminación de obras y liberación de garantías; y,

"IX. Municipalización."

"Artículo 271. Aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos en un fraccionamiento, la autoridad municipal



podrá autorizar el proyecto de ventas, para la celebración de operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad o posesión de lotes o superficies previstas para su venta, siempre y cuando se cuente con el Proyecto Ejecutivo Urbanístico autorizado e inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, y haya cumplido con:

"I. La transmisión de las áreas destinadas a vías, servicios y demás funciones públicas, según lo establece esta ley y la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León; y,

"II. El otorgamiento de la garantía hipotecaria o fianza suficiente a favor del Municipio la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, sobre el cumplimiento de las obligaciones faltantes por realizarse más un 20 %. La duración de esta garantía, será conforme al programa de obras por ejecutar.

"Se consideran fiscales los créditos a favor del Municipio derivados del incumplimiento de obligaciones referentes a la realización de obras o infraestructuras de urbanización e instalaciones de servicios públicos, en toda clase de fraccionamientos o conjuntos."

"Artículo 272. Una vez expedida la autorización del proyecto de ventas, para celebrar operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad, el fraccionador deberá inscribir los planos autorizados ante el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León. Con este acto se tendrán por transmitidas o cedidas las áreas correspondientes al Municipio, quedando pendiente la prestación de los servicios públicos que corresponden al Municipio, conforme el artículo 214 de esta ley."

"Artículo 282. Para solicitar la municipalización de un fraccionamiento, el interesado deberá presentar a la autoridad municipal competente la siguiente documentación:

"I. Solicitud de municipalización del fraccionamiento;



"II. Copia de la constancia de terminación de obras y liberación de garantías;

"III. Documento que acredite el pago de las contribuciones correspondientes; y,

"IV. Recibos actualizados del pago de los servicios públicos correspondientes."

"Artículo 283. La municipalización de un fraccionamiento tendrá por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le correspondan en concordancia con el artículo 213 de la presente ley y se formalizará mediante un acta de entrega recepción que será firmada por el interesado y el Municipio en un término no mayor de 10 -diez- días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente."

De lo transcrito se desprende que, en términos de la ley local impugnada, el proceso de fraccionamiento y urbanización se constituye por diversas etapas, dentro de las cuales se encuentra, por un lado, la autorización del proyecto de ventas y garantía suficiente; y por otro, la municipalización.

La municipalización constituye la última fase del proceso de fraccionamiento y urbanización, y tiene por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le corresponden y se formaliza mediante un acta de entrega recepción firmada por el interesado y el ente municipal en un término no mayor de diez días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente.

Ahora bien, de conformidad con los preceptos en cita, **la etapa de aprobación del proyecto de ventas y garantía, queda a cargo de la autoridad municipal competente**, la cual cuenta con la potestad de autorizar dicho proyecto, aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos en un fraccionamiento, **sin que en forma alguna se advierta que el legislador local lo someta a realizar dicha aprobación, cuando el desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, ni se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.**



En efecto, el proyecto de ventas una vez autorizado, permite al desarrollador la celebración de operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad o posesión de lotes o superficies previstas para su venta, **siempre y cuando se cuente con el Proyecto Ejecutivo Urbanístico autorizado e inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León.** Asimismo, de conformidad con la fracción II del artículo 271 de la ley local citada, ello se encuentra sujeto al **otorgamiento de una garantía hipotecaria o fianza suficiente a favor del Municipio la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitada por dicha autoridad, sobre el cumplimiento de las obligaciones faltantes por realizarse más un 20 %, y cuya duración, será conforme al programa de obras por ejecutar.**

Aunado a ello, contrario a lo que aduce el Municipio actor, **el Congreso Local no restringe ni obliga en forma alguna la potestad del Municipio para determinar el momento en que el desarrollador,** atendiendo a los avances de las obras de infraestructura urbana, **deberá trasladar al ente municipal los servicios relativos al alumbrado público y recolección de basura,** puesto que, en todo caso, **para llevar a cabo su inscripción en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, el proyecto de ventas respectivo deberá ser aprobado por el Municipio,** cumpliendo los requisitos legales previstos para tal efecto, dentro de los cuales se establece la garantía hipotecaria o fianza citada; momento a partir del cual contarán seis meses para el traslado de los servicios públicos referidos, lo cual, se reitera, queda a potestad del orden de gobierno municipal.

Por tanto, **las disposiciones impugnadas no obligan en forma alguna al Municipio actor a asumir el costo financiero de los servicios de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento,** cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos

En esos términos, **no se advierte que el legislador local restrinja o limite en forma alguna la competencia que tiene el Municipio actor para la prestación de los servicios públicos que tiene a su cargo, ni se le restringe en forma alguna su facultad que determine el momento en que deberá asumir**



**el costo financiero de los mismos;** por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, y 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada.

DÉCIMO NOVENO.—**La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana (artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada).** En su décimo cuarto concepto de invalidez, el Municipio actor alega que el Congreso de Nuevo León al expedir la ley local impugnada, viola el artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HÁBITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT).

Sostiene que en comparación con los artículos 19, 20 y 22 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, la ley local impugnada elimina las disposiciones en las que se establecía que, en los procesos de actualización o modificación de los planes y programas de desarrollo urbano, la participación ciudadana constituía una forma de coadyuvancia entre vecinos y autoridades municipales, y que podía darse a través del ejercicio de derecho de petición previsto en el artículo 8o. de la Constitución Federal, o bien a través de la denuncia ciudadana o de la consulta pública.

Así, explica que el artículo 426, fracción I,<sup>77</sup> de la ley local impugnada, establece que las materias comprendidas en la participación ciudadana son aquellas

<sup>77</sup> "Artículo 426. Las autoridades deberán promover la participación social al menos en las materias siguientes:

"I. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta ley;



que se relacionan con la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, que son formas de contraloría; en cambio, la ley abrogada establecía que la participación ciudadana comprendía la vigilancia social como una forma de coadyuvancia directa y no sólo como mecanismo de contraloría social.

Con ello el Municipio actor pretende evidenciar que se reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, por lo que ahora los ciudadanos no pueden hacer, ni exigir a las autoridades locales propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con los derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local.

Ahora bien, en atención a lo alegado por el Municipio actor, basta mencionar que el artículo 56 de la ley local impugnada, prevé que el procedimiento de consulta pública a seguir por las autoridades competentes, en relación a la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, el cual, incluso queda a instancia del orden de gobierno municipal el llevar a cabo su inicio, como ya fue analizado en este fallo, sin que se advierta en forma alguna afectación o restricción a la competencia del ente municipal.

No obstante, se debe precisar que los argumentos que formula el Municipio, en torno a la reducción de la participación ciudadana, resultan **inatendibles**

---

"II. La supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos;

"III. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos;

"IV. La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas;

"V. La protección del patrimonio natural y cultural de los centros de población;

"VI. La preservación del ambiente en los centros de población; y,

"VII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población."



en esta instancia constitucional, pues ha sido criterio de este Tribunal Pleno que las violaciones a derechos fundamentales de las personas no se pueden reclamar a través de la controversia constitucional, toda vez que **no constituye la vía idónea para hacerlo.**

Al resolver las controversias constitucionales **21/2006** y **54/2009**, se reconoció que el criterio contenido en la **tesis P./J. 101/99**, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 708, registro digital: 193257), ha sido matizado. Es decir, **la finalidad de la controversia constitucional no consiste en analizar posibles violaciones a derechos fundamentales de manera desvinculada a algún problema de probable invasión de esferas de competencia.**

Los reclamos del Municipio actor, relativos esencialmente a que la ley local impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, en comparación con los derechos que reconocía la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, **en modo alguno se relacionan con alguna violación competencial**, sino que versan exclusivamente sobre violaciones a derechos fundamentales de los gobernados.

Por este motivo, son inatendibles las alegaciones del Municipio demandante, pues con ello no hace referencia alguna a violaciones a facultades constitucionales conferidas al ente municipal, sino que únicamente alegan violaciones a derechos fundamentales de las personas.

Como se sostuvo en los precedentes ya citados, si se realizara el estudio de constitucionalidad solicitado por la parte actora, se desnaturalizaría el sistema procesal de las controversias constitucionales, pues éste se encamina, primordialmente, a preservar las competencias de cada orden de gobierno previstas en la Constitución Federal.



Similares consideraciones fueron sustentadas por el Tribunal Pleno al resolver las **controversias constitucionales 62/2009**<sup>78</sup> y **104/2009**,<sup>79</sup> en sesión de dos de mayo de dos mil trece, así como en la diversa **controversia constitucional 19/2017**,<sup>80</sup> resuelta el cuatro de febrero de dos mil veintiuno.

Por tanto, debe reconocerse la **validez** del artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada.

VIGÉSIMO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, en relación con el numeral 73 de la ley reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y la fecha en la que producirán sus efectos la sentencia que dicte en este medio de control constitucional.

Atendiendo a ello, en términos de lo determinado en la parte final del **considerando séptimo**, procede declarar la **invalidez** de los **artículos 1, párrafo**

<sup>78</sup> Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán, y presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia. El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no participó en esta votación).

<sup>79</sup> Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, con reserva; Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se determinó declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia).

<sup>80</sup> Por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Exclusión de la participación ciudadana en materia de asentamientos humanos y de la denuncia administrativa como mecanismo de coadyuvancia entre la ciudadanía y las autoridades municipales competentes", consistente en reconocer la validez de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.



**segundo, fracción II, 79, fracción III**, en su porción normativa que dice: "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", **86, fracción II, inciso b)**, y **111, fracción II, inciso b)**, **numerales 1, 2 y 3**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Por otra parte, acorde con lo determinado en el **considerando décimo** de este fallo, lo procedente es declarar la **invalidez** de los **artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio**, ambos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Además, derivado de lo determinado en el **considerando décimo primero** de esta ejecutoria, debe declararse la **invalidez** de la porción normativa "**decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable; ...**", contenida en el **inciso a)** de la **fracción III del artículo 136** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, de manera que dicho precepto, en la parte conducente, deberá leerse como sigue:

"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

"a) Por causa de preservación ecológica;



"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y,

"d) Por pendientes mayores al 45 %."

Acorde con lo establecido en el **considerando décimo segundo**, procede declarar la **invalidez** de los **artículos 367, párrafo segundo**, en su porción normativa "**mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura**", **370**, en su porción normativa "**y judiciales**", **376, párrafo primero**, en su porción normativa "**judiciales**", y **382, párrafos segundo, tercero y cuarto**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, a fin de que estos preceptos se lean como sigue:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5 -cinco- días hábiles."

"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."

"Artículo 376. Serán sanciones:

"I. La suspensión de los trabajos; y,

"II. La clausura, parcial o total de obra."



"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos:

"I. Cuando sin contar con permiso o autorización, el o los propietarios, ordenen, contraten o permitan la realización de alguna excavación, instalación, construcción, demolición, movimiento de tierra, desmonte o tala de árboles en un predio de su propiedad;

"II. Cuando sin contar con permiso o autorización se realice una excavación, construcción, instalación, o se depositen materiales o escombros que afecten la vía pública, terreno del dominio público o afecto a destino común;

"III. Cuando el alineamiento establezca, al predio, restricciones o afectaciones y éstas no se respeten;

"IV. Cuando el o los propietarios de un predio realicen una construcción sin contar con las constancias o licencias necesarias;

"V. Cuando el o los propietarios den a un predio o construcción un uso o destino diferente al autorizado o incumplan con la densidad, los coeficientes de ocupación y utilización del suelo aplicable;

"VI. Cuando el o los propietarios de un predio o construcción no respeten las disposiciones de la ley, su reglamentación o los planes de desarrollo urbano;

"VII. Cuando se ejecuten obras, instalaciones o edificaciones en lugares prohibidos por la ley, su reglamentación o los planes y Programas de Desarrollo Urbano;

"VIII. Cuando se utilicen, sin las autorizaciones correspondientes, explosivos para excavaciones o demoliciones;

"IX. Cuando se realicen obras de construcción, urbanización y similares relativas a un fraccionamiento, sin contar con la factibilidad, licencia, permiso, o autorización correspondiente;



"X. Cuando se obstaculice o impida en alguna forma el cumplimiento de las ordenes de inspección expedidas por la autoridad competente;

"XI. Cuando se realice o promueva la venta de lotes, predios y edificaciones de un fraccionamiento, sin contar con la licencia, permiso o autorización correspondiente;

"XII. Cuando se promueva o permita la ocupación de un predio o edificación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones correspondientes o violando el uso de suelo que le corresponde; y,

"XIII. Cuando el propietario, poseedor o responsable de obras que se lleven a cabo en inmuebles ubicados en zonas de riesgo establecidas en el atlas de riesgos, realice obras o instalaciones o actos sin permiso o autorizaciones, o teniéndolo no cumpla con el mismo."

De conformidad con la parte final del **considerando décimo tercero**, debe declararse la **invalidez** del **artículo 319** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

En términos del análisis efectuado en el **considerando décimo cuarto**, debe declararse la **invalidez** de los **artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

De acuerdo con la parte final del **considerando décimo séptimo, apartado A**, debe declararse la **invalidez** del **artículo 210, párrafo noveno**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Finalmente, conforme a lo determinado en el **considerando décimo séptimo, apartado C**, de este fallo, debe declararse la **invalidez** de las porciones



normativas "**y lagunas**", contenidas en los **párrafos cuarto y sexto del artículo 210**, así como la diversa "**lagunas**", contenida en la **fracción I del artículo 250**, ambos de la multicitada ley local; de manera que tales preceptos, deberán leerse como sigue:

"Artículo 210. ...

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines.

"...

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines."

"Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas y jardines ..."

En esos términos, las declaratorias de invalidez decretadas en virtud de este fallo **surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos del presente fallo al Congreso del Estado de Nuevo León** y de acuerdo con lo establecido en el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafo, de la Constitución Federal, **se limitan a la esfera jurídica del Municipio actor**.<sup>81</sup>

Por lo expuesto y fundado, se

<sup>81</sup> Véase la tesis jurisprudencial P./J. 9/99, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 281, con número de registro digital: 194295.



## RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, así como de las referidas "**consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama**", en los términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV, 3, fracciones XXIII, LIV, XCV, XCVI y XCVII, 9, fracción IX, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 11, 42, párrafos primero y quinto, 50, último párrafo, 52, 53, fracción IX, 56, penúltimo párrafo, 57, primer párrafo, 79 —con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto—, 86 —con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto—, 88, 111 —con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto—, 136, fracción III, inciso c), 208, fracciones V y XIV, 210, fracción X, y párrafos octavo y décimo, 214, fracción VI, incisos a) y b), 230, fracción III, 234, 258, fracciones de la V a la IX, 259, 287, fracciones IV y V, 305, párrafo segundo, 309, 328, 368, fracción I, 375, 382, párrafo primero, y 426, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, en atención a los considerandos séptimo, octavo, noveno, décimo segundo, décimo tercero, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo, apartados B y D, décimo octavo y décimo noveno de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 20, párrafo segundo, 79, fracción III, en su porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**"; 86, fracción II, inciso b), 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, 136, fracción III, inciso a), en su porción normativa "**decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable**", 210, párrafos cuarto, sexto, en sendas porciones normativas "**y**



**lagunas**"; y noveno, 250, párrafo segundo, fracción I, en su porción normativa "**lagunas**", 291, fracción I, 304, fracción I, 313, 319, 367, párrafo segundo, en su porción normativa "**mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud de ratificar la medida mediante una suspensión o clausura**", 370, en su porción normativa "**y judiciales**", 376, párrafo primero, en su porción normativa "**judiciales**", y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, así como transitorio décimo de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, el cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nuevo León, en términos de los considerandos séptimo, del décimo al décimo cuarto, décimo séptimo, apartados A y C, y vigésimo de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** haciéndolo 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 resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a la oportunidad (tener como oportunamente impugnada la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos



mil diecisiete) y a las cuestiones previas y al catálogo de temas que serán analizados en el fondo del asunto.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas con precisiones, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en determinar innecesario el estudio de las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión, atinentes a la litispendencia de la controversia constitucional 17/2017 y la falta de interés legítimo del Municipio actor. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

#### **En relación con el punto resolutivo 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 por consideraciones diversas, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales con reserva de criterio, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, al actualizarse la causa de improcedencia por cosa juzgada.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas con precisiones, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer, de oficio, respecto de las referidas "consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama". La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.



### En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, denominado "Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV, 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11, 79, salvo su fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", 86, salvo su fracción II, inciso b), 88 y 111, salvo su fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez de los artículos 3, fracción LIV, y 328 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó por la invalidez de los artículos 3, fracción LIV, y 328, párrafo segundo, fracción I. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez de los artículos 10, fracciones XX, XXI y XXVI, y 50, párrafo último, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos octavo, en su apartado A, denominado "La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder", décimo sexto, denominado "La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones", y décimo séptimo, en su apartado D, denominado "La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, 42, párrafos primero y quinto, 56, párrafo penúltimo, y 210, fracción X, 230, fracción III, y 234 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.



Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez adicional del artículo 56, fracciones IV, párrafos segundo y tercero, y V, inciso c), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, en su apartado B, denominado "La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno Local", consistente en reconocer la validez del artículo 52 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández votó por la invalidez del artículo 52, en sus porciones normativas "proyectos de", "terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento" y "su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y", por la invalidez adicional del artículo 56, fracción VII, párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, en sus porciones normativas "Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron" y "conjuntamente con el dictamen de congruencia", y por la validez adicional de los artículos 10, fracción IV, y 11, fracción I, y anunció votos concurrente y particular. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra, por la invalidez adicional del artículo 56, párrafo penúltimo, y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, en su apartado C, denominado "La previsión de que el Gobierno Local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el vein-



tisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández por la invalidez adicional del artículo 3, fracción XXIX, Ríos Farjat, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, en su apartado D, denominado "La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez del artículo 57, párrafo primero, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó por la invalidez de su porción normativa "treinta días hábiles". La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo quinto, denominado "El Congreso del Estado desarrolló deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídica, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional", consistente en reconocer la validez del artículo 136, fracción III, inciso c), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial



de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria", consistente en reconocer la validez de los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, inciso b), 258, fracciones de la V a la IX, y 287, fracciones IV y V, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado A, denominado "Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada", consistente en reconocer la validez del artículo 210, párrafo octavo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez de todo el precepto y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa,



Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado B, denominado "La previsión relativa al 'área libre complementaria', viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público", consistente en reconocer la validez del artículo 210, párrafo décimo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria", consistente en reconocer la validez del artículo 214, fracción VI, inciso a), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra Ríos Farjat votó por la invalidez del artículo 214, fracción VI, inciso a), párrafo primero.

Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo tercero, denominado "La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regula-



ción de procedimientos administrativos y los plazos para resolver", consistente en reconocer la validez de los artículos 259, 305, párrafo segundo, y 309 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en reconocer la validez de los artículos 368, fracción I y 382, párrafo primero, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en reconocer la validez del artículo 375 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto



Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo noveno, denominado "La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana", consistente en reconocer la validez del artículo 426, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

#### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, denominado "Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", 86, fracción II, inciso b), y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, denominado "La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 20, párrafo segundo, y transitorio décimo de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo primero, denominado "La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal", consistente en declarar la invalidez del artículo 136, fracción III, inciso a), en su porción normativa "decretadas por la Federación o el Estado conforme la Legislación aplicable", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por razones distintas, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado C, denominado "La previsión de que por lo menos el 30 % del



área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 210, párrafos cuarto y sexto, en sendas porciones normativas "y lagunas", y 250, párrafo segundo, fracción I, en su porción normativa "lagunas", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez de todo el precepto, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado A, denominado "Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada", consistente en declarar la invalidez del artículo 210, párrafo noveno, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo cuarto, denominado "La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica", consistente en declarar la invalidez de los artículos 291, fracción I, y 304, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presi-



dente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo cuarto, denominado "La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica", consistente en declarar la invalidez del artículo 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo tercero, denominado "La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver", consistente en declarar la invalidez del artículo 319 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente



Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 367, párrafo segundo, en su porción normativa "mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat votaron por la invalidez de la totalidad del referido párrafo segundo. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 370, en su porción normativa "y judiciales", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clau-



suras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 376, párrafo primero, en su porción normativa "judiciales", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Ríos Farjat votaron por la invalidez total del referido párrafo. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

### **En relación con el punto resolutivo quinto:**



Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

### **Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:**

Se expresó una mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**Nota:** Las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 17/2018, 19/2017, 50/2012 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas, 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas y 19 de octubre de 2018 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 10, Tomo I, febrero de 2022, páginas 826 y 480; y Décima Época, 59, Tomo I, octubre de 2018, página 277, con números de registro digital: 30391, 30368 y 28140, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 64/2009 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461, con número de registro digital: 166990.

Esta sentencia se publicó el viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de octubre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA SU PROMOCIÓN RECAE TANTO EN EL PRESIDENTE MUNICIPAL COMO EN LA SÍNDICO SEGUNDA DEL AYUNTAMIENTO DE JUÁREZ, NUEVO LEÓN (ARTÍCULO 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO FEDERAL TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIADO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIA.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULOS 4o., TERCER PÁRRAFO, Y 11, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS Y ATENCIÓN CIUDADANA DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULO 44, FRACCIONES XVII Y XVIII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).**



**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA [ARTÍCULOS 60, FRACCIÓN I, INCISO C) Y 86 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO PARA ESA ENTIDAD FEDERATIVA].**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE SU PUBLICACIÓN O AL EN QUE SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.**

**IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. IMPROCEDENCIA DE LA PROMOVIDA CONTRA NORMAS GENERALES QUE FUERON OBJETO DE ANÁLISIS EN LA SENTENCIA DICTADA EN DIVERSO JUICIO DE ESA NATURALEZA PRESENTADO POR EL MISMO MUNICIPIO (IMPUGNACIÓN DEL MUNICIPIO DE SAN NICOLÁS DE LOS GARZA, ESTADO DE NUEVO LEÓN, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).**

**X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (RESPECTO DE LAS REFERIDAS "CONSECUENCIAS DIRECTAS O INDIRECTAS, MEDIATAS O INMEDIATAS, QUE DE HECHO O POR DERECHO DERIVEN O RESULTEN DE LAS NORMAS Y ACTOS CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA", DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. BASE CONSTITUCIONAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXIX-C, Y 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**



**XII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA.**

**XIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA EXIGENCIA DE CONGRUENCIA ENTRE EL ORDENAMIENTO Y PLANEACIÓN DE ÉSTOS Y LA PROTECCIÓN Y CUIDADO AL MEDIO AMBIENTE CONSTITUYE UN MANDATO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.**

**XIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA FACULTAD CONCURRENTES DE LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO DEBE INTERPRETARSE EN EL CONTEXTO NORMATIVO QUE ESTABLECE EL SISTEMA GENERAL DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL (ARTÍCULOS 22 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016, Y 3o. DE LA LEY DE PLANEACIÓN).**

**XV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.**

**XVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO CONTIENE UNA COMPETENCIA EXCLUSIVA Y EXCLUYENTE DE LOS DEMÁS NIVELES DE PLANEACIÓN EN FAVOR DE LOS MUNICIPIOS, PUES LA REALIZADA POR ÉSTOS, DEBE GUARDAR CONGRUENCIA CON LA PLANEACIÓN APROBADA POR LOS OTROS DOS NIVELES DE GOBIERNO.**

**XVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA FACULTAD CONSTITUCIONAL DE DIRIGIR LA POLÍTICA NACIONAL EN ESTA MATERIA Y EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO URBANO SIN DESCONOCER LA NECESARIA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS EN SU ESFERA COMPETENCIAL.**

**XVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS DEFINICIONES DE DENSIFICACIÓN, ZONIFICACIÓN, ZONIFICACIÓN PRI-**



**MARIA Y ZONIFICACIÓN SECUNDARIA, ESTABLECIDAS EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULO 3, FRACCIONES XXXIII, XCV, XCVI Y XCVII, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL OBJETO, LOS PRINCIPIOS GENERALES Y LAS NORMAS BÁSICAS QUE ESTABLECE LA LEY LOCAL DE LA MATERIA NO TRANSGREDEN LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DE LOS MUNICIPIOS [ARTÍCULOS 1, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIONES I, III Y IV, 11, 79, FRACCIÓN III, SALVO EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO", 86, CON LA SALVEDAD DEL INCISO B) DE SU FRACCIÓN II, 88 Y 111, CON EXCEPCIÓN DE LA FRACCIÓN II, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].**

**XX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL AL TENOR DE LA CUAL DEBE LLEVARSE A CABO LA ZONIFICACIÓN SECUNDARIA EN LAS ZONAS QUE NO SE DETERMINEN DE CONSERVACIÓN, CONSTITUYE UN AUTÉNTICO MANDATO QUE DEJA POCO MARGEN AL MUNICIPIO PARA FORMULAR Y ADMINISTRAR DICHA ZONIFICACIÓN, VULNERANDO CON ELLO SU AUTONOMÍA DE DECISIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 86, FRACCIÓN II, INCISO B), 111, FRACCIÓN II, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].**

**XXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA LIMITACIÓN A LOS MUNICIPIOS A NO ESTABLECER UN NÚMERO MÍNIMO DE**



**ESPACIOS PARA EL RESGUARDO DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES DESCONOCE LA PARTICIPACIÓN REAL Y EFECTIVA DE AQUÉLLOS EN LA PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO", DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE LA CONCURRENCIA EN LA PLANEACIÓN, ORDENACIÓN Y REGULACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL TERRITORIO ESTATAL, RESULTA INCONSTITUCIONAL AL REFERIRSE A UNA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 1, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FACULTAD DEL EJECUTIVO LOCAL PARA ORDENAR LA PUBLICACIÓN E INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO DEL INSTITUTO REGISTRAL Y CATASTRAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL Y LA ZONIFICACIÓN DE TERRITORIO NO VULNERA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 9, FRACCIÓN IX, 11, FRACCIÓN I, Y 56, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA VERIFICACIÓN DE CONGRUENCIA DE UN PROYECTO DE PLAN O PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL Y/O ZONIFICACIÓN DE TERRITORIO**



**COMO REQUISITO PREVIO A SU APROBACIÓN, PUBLICACIÓN E INSCRIPCIÓN POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO, NO INVADIRÍA LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN LOCAL QUE FACULTA AL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA PARA VERIFICAR QUE EL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL Y/O ZONIFICACIÓN DE TERRITORIO CUMPLA CON LA LEY DE LA MATERIA Y CON EL PROCEDIMIENTO DE CONSULTA POPULAR RESPECTIVO (ARTÍCULO 53, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS HÁBILES ESTABLECIDO EN LA LEY DE LA MATERIA PARA LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO DESPUÉS DE SU PUBLICACIÓN EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, RESULTA RAZONABLE Y PROPORCIONAL PARA LA DIFUSIÓN PÚBLICA DE DICHOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y SU ADECUADA PUBLICIDAD, MÁXIME QUE EN TODO CASO ADQUIRIRÁ SU EFICACIA, UNA VEZ TRANSCURRIDO DICHO PLAZO (ARTÍCULO 57, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE DEL ESTADO PARA EXPEDIR NORMAS TÉCNICAS ESTATALES EN MATERIA DE**



**IMPACTO, IMAGEN Y ESTÉTICA URBANAS, ASÍ COMO LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL INMUEBLE, CON EL FIN DE UNIFORMAR Y ESTANDARIZAR LOS PROCEDIMIENTOS Y LAS ACCIONES URBANÍSTICAS EN TODA LA ENTIDAD FEDERATIVA, ASÍ COMO EVALUAR Y VIGILAR SU CUMPLIMIENTO, DE CONFORMIDAD A LO DISPUESTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA NO INVADEN LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN IV, 10, FRACCIONES XX, XXI Y XXVI, 50, ÚLTIMO PÁRRAFO, Y 328 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FACULTAD DEL CONGRESO LOCAL PARA CREAR UN ORGANISMO ENCARGADO DE LA PLANEACIÓN URBANA DE ZONAS METROPOLITANAS O CONURBADAS NO ES ACORDE AL SISTEMA DE COORDINACIÓN ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, Y CAUSA PERJUICIO A LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES CONFERIDAS A LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO Y GESTIÓN DE ESE TIPO DE ZONAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 20, PÁRRAFO SEGUNDO, Y DÉCIMO TRANSITORIO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS, PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES.**

**XXX. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.**



**XXXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA LIMITACIÓN A LA POTESTAD MUNICIPAL CONSISTENTE EN QUE AL FORMULAR, APROBAR Y ADMINISTRAR LA ZONIFICACIÓN DE SU TERRITORIO EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO CONSIDERANDO COMO ÁREAS NO URBANIZABLES POR CAUSA DE PRESERVACIÓN ECOLÓGICA SOLAMENTE LAS DECRETADAS POR LA FEDERACIÓN Y EL ESTADO, RESTRINGE LA FACULTAD CONCURRENTENTE MUNICIPAL PARA LA CREACIÓN DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 136, FRACCIÓN III, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DECRETADAS POR LA FEDERACIÓN O EL ESTADO CONFORME LA LEGISLACIÓN APLICABLE" DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].**

**XXXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL CONDICIONAMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE CLAUSURAS O SUSPENSIÓN DE OBRAS A LA EMISIÓN DE UNA RESOLUCIÓN JUDICIAL TRANSGREDE LA ESFERA MUNICIPAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 367, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA, "MISMO TÉRMINO QUE TENDRÁ LA AUTORIDAD MUNICIPAL PARA PRESENTAR ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL LA SOLICITUD PARA RATIFICAR LA MEDIDA MEDIANTE UNA SUSPENSIÓN O CLAUSURA"; 370, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y JUDICIALES"; 376, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "JUDICIALES", Y 382, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS MEDIDAS CAUTELARES DE SEGURIDAD, ASÍ COMO LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS ESTABLECIDAS EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA NO INVADEN LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 368, FRACCIÓN I; Y 375 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO**



**DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA REGULAR LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ASÍ COMO LOS PLAZOS PARA QUE LAS AUTORIDADES LOCALES Y MUNICIPALES DEN RESPUESTA A LAS SOLICITUDES DE PERMISOS, LICENCIAS O AUTORIZACIONES DE LOS PARTICULARES (ARTÍCULOS 259, 305, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 309 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FIJACIÓN DE PLAZOS AL MUNICIPIO PARA REVISAR Y DICTAMINAR LAS SOLICITUDES DEL PROYECTO EJECUTIVO ARQUITECTÓNICO O LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN ASÍ COMO LA OBLIGACIÓN DE AUTORIZAR EL PROYECTO O LICENCIA RESPECTIVA, PREVIO PAGO DEL DERECHO CORRESPONDIENTE, SI EL DICTAMEN ASÍ LO RECOMIENDA, CONVIERTE A LA AUTORIDAD MUNICIPAL EN UNA MERA EJECUTORA DE LO ESTABLECIDO POR EL LEGISLADOR VULNERANDO SU COMPETENCIA CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 319 DE LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA VIGENCIA DE LAS AUTORIZACIONES EN FRACCIONAMIENTOS QUE SE DESARROLLEN EN UNA ETAPA, EN TANTO LOS NUEVOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO, ATLAS DE RIESGO Y DEMÁS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES NO LAS CONTRAVENGAN, GENERA INCERTIDUMBRE EN LAS FACULTADES DEL MUNICIPIO EN MATERIA DE ZONIFICACIÓN, PLANEACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DEL USO DEL**



**SUELO RECONOCIDAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y, POR ENDE, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DE ARTÍCULO 291, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA VIGENCIA DE LAS AUTORIZACIONES EN CONJUNTOS URBANOS QUE SE DESARROLLEN EN UNA ETAPA, EN TANTO LOS NUEVOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO, ATLAS DE RIESGO Y DEMÁS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES NO LAS CONTRAVENGAN, GENERA INCERTIDUMBRE EN LAS FACULTADES MUNICIPALES EN MATERIA DE ZONIFICACIÓN, PLANEACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DEL USO DEL SUELO RECONOCIDAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y, POR ENDE, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 304, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XXXVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA AUSENCIA DE VENCIMIENTO DE LAS FACTIBILIDADES DEL USO DEL SUELO, DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES DE DISEÑO ARQUITECTÓNICO Y EL PROYECTO ARQUITECTÓNICO O LICENCIA DE USO DE SUELO, GENERA INCERTIDUMBRE SOBRE CUÁNDO DICHS INSTRUMENTOS DEJAN DE TENER VIGENCIA, LO QUE AFECTA EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES MUNICIPALES EN MATERIA DE ZONIFICACIÓN, PLANEACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DEL USO DEL SUELO RECONOCIDAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 313, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**



**XXXIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL TÉRMINO DE LA VIGENCIA DE DIVERSOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS, CON MOTIVO DE UNA NUEVA LEGISLACIÓN O REFORMA QUE MODIFIQUE LAS NORMAS TÉCNICAS AUTORIZADAS, AL PERMITIR QUE SE DEJEN SIN EFECTOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE EL ENTE MUNICIPAL REALIZÓ LEGALMENTE, LE IMPIDE CONTAR CON CERTEZA EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES, LO QUE AFECTA SU AUTONOMÍA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 313, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XL. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA OMISSION DE LA LEGISLATURA LOCAL DE PRECISAR EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA CIERTOS SUPUESTOS RELACIONADOS CON LA RESILIENCIA URBANA EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS, NO AFECTA LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL [ARTÍCULO 136, FRACCIÓN III, INCISO C), DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].**

**XLI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. NO EXISTE OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL PARA QUE EL GOBIERNO ESTABLEZCA UNA PARTIDA QUE FINANCIE PROYECTOS DE ALCANCE METROPOLITANO, PUES EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA ES NECESARIO QUE EXISTA UN ACUERDO DE COORDINACIÓN CELEBRADO ENTRE LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO, ASÍ COMO DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (ARTÍCULO 42, PÁRRAFOS PRIMERO Y QUINTO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS PREVISIONES ESTABLECIDAS POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA**



**CUMPLIR ACCIONES DE DENSIFICACIÓN TENDIENTES A GARANTIZAR DOTACIONES SUFICIENTES DE ESPACIOS PÚBLICOS, ASÍ COMO PARA SER DESTINADAS A ÁREAS VERDES Y EQUIPAMIENTOS CUMPLEN CON LAS FORMALIDADES PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA Y, POR ENDE, NO TRANSGREDEN EL ÁMBITO COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULO 210, PÁRRAFO OCTAVO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL AL TENOR DE LA CUAL AL LLEVARSE A CABO LAS DENSIFICACIONES EN FRACCIONAMIENTOS PREVIAMENTE AUTORIZADOS, CUANDO SE REALICEN CAMBIOS DE USO DE SUELO DIFERENTE AL HABITACIONAL, NO SERÁ EXIGIBLE EL ÁREA DE CESIÓN, CONTRAVIENE EL OBJETIVO RELATIVO A LA CREACIÓN, RECUPERACIÓN, MANTENIMIENTO Y DEFENSA DEL ESPACIO PÚBLICO EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, ASÍ COMO EL MANDATO CONSISTENTE EN QUE LAS LEYES LOCALES DEBEN GARANTIZAR QUE SE EFECTÚEN LAS CESIONES CORRESPONDIENTES DE ESPACIOS PÚBLICOS EN PROPORCIÓN ADECUADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 210, PÁRRAFO NOVENO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL RELATIVA A QUE EL "ÁREA LIBRE COMPLEMENTARIA" NO ENTRA EN LAS SESIONES DE ÁREAS MUNICIPALES NUEVAS O ADICIONALES, SINO ÚNICAMENTE CON MOTIVO DE DENSIFICACIONES UBICADAS DENTRO DE FRACCIONAMIENTOS PREVIAMENTE AUTORIZADOS QUE IMPLIQUEN NUEVAS CONSTRUCCIONES, NO TRANSGREDE LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULO 210, PÁRRAFO DÉCIMO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE**



**EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL RELATIVA A QUE LAS ÁREAS VERDES QUE CONTEMPLAN UN ÁREA DE CESIÓN MUNICIPAL PUEDEN SER DESTINADAS COMO "LAGUNAS" CONTRAVIENE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, PUES ELLO IMPLICA QUE UNA PARTE DE LA CESIÓN O DONACIÓN A FAVOR DEL MUNICIPIO SE DESTINE A UN ÁREA RESIDUAL, UNA ZONA INUNDABLE O CON CONDICIONES TOPOGRÁFICAS COMPLICADAS EN RELACIÓN CON EL PROMEDIO DEL FRACCIONAMIENTO CONJUNTO URBANO Y, POR ENDE, VULNERA EL PRINCIPIO DE PROTECCIÓN Y PROGRESIVIDAD DEL ESPACIO, ASÍ COMO LA ESFERA MUNICIPAL (INVALIDEZ DE LAS PORCIONES NORMATIVAS "Y LAGUNAS", CONTENIDAS EN LOS PÁRRAFOS CUARTO Y SEXTO DEL ARTÍCULO 210, ASÍ COMO LA DIVERSA, "LAGUNAS", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN I DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 250, AMBOS DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA OBLIGACIÓN DE QUIENES LLEVEN A CABO ACCIONES DE CRECIMIENTO URBANO, CONSISTENTE EN CEDER ÁREAS MUNICIPALES PARA LA CONSTITUCIÓN DE PARQUES, PLAZAS, JARDINES, EN PARCELACIONES O SUBDIVISIONES EN PREDIOS HABITACIONALES QUE NO FORMAN PARTE DEL FRACCIONAMIENTO AUTORIZADO, CORRESPONDE A QUIEN SOLICITE LA AUTORIZACIÓN DE LA SUBDIVISIÓN O PARCELACIÓN DE UN PREDIO RESPECTIVO, POR LO QUE NO GENERA INCERTIDUMBRE NI VULNERA LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 210, FRACCIÓN X, 230, FRACCIÓN III Y 234 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**



**XLVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN LOCAL AL TENOR DE LA CUAL EL COSTO FINANCIERO DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES DE ALUMBRADO PÚBLICO Y RECOLECCIÓN DE BASURA, TRATÁNDOSE DE FRACCIONAMIENTOS HABITACIONALES DE URBANIZACIÓN INMEDIATA, PASARÁ AL MUNICIPIO SEIS MESES DESPUÉS DE LA INSCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE VENTAS EN EL INSTITUTO REGISTRAL Y CATASTRAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, NO VULNERA LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL [ARTÍCULOS 208, FRACCIONES V Y XIV; 214, FRACCIÓN VI, INCISOS A) Y B); 258, FRACCIONES V, VI, VII, VIII Y IX; Y 287, FRACCIONES IV Y V, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].**

**XLVIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SON INATENDIBLES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR LOS QUE SE RECLAMAN VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES DE MANERA DESVINCULADA A UN PROBLEMA DE INVASIÓN DE ESFERAS COMPETENCIALES (ARTÍCULO 426, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**XLIX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ CON EFECTOS ÚNICAMENTE ENTRE LAS PARTES A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, AL PROMOVERSE POR EL MUNICIPIO DE JUÁREZ EN CONTRA DE LA LEGISLACIÓN LOCAL EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 1, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN II, 20, PÁRRAFO SEGUNDO, 79, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO"; 86, FRACCIÓN II, INCISO B), 111, FRACCIÓN II, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 3, 136, FRACCIÓN III, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DECRETADAS POR LA FEDERACIÓN O EL ESTADO CONFORME LA LEGISLACIÓN**



APLICABLE", 210, PÁRRAFOS CUARTO, SEXTO, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "Y LAGUNAS"; Y NOVENO, 250, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LAGUNAS", 291, FRACCIÓN I, 304, FRACCIÓN I, 313, 319, 367, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "MISMO TÉRMINO QUE TENDRÁ LA AUTORIDAD MUNICIPAL PARA PRESENTAR ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL LA SOLICITUD PARA RATIFICAR LA MEDIDA MEDIANTE UNA SUSPENSIÓN O CLAUSURA", 370, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y JUDICIALES", 376, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "JUDICIALES", Y 382, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO, ASÍ COMO TRANSITORIO DÉCIMO DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 16/2018. MUNICIPIO DE SAN NICOLÁS DE LOS GARZA, ESTADO DE NUEVO LEÓN. 11 DE FEBRERO DE 2021. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JOSÉ JUAN TORRES TLAHUIZO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **once de febrero de dos mil veintiuno**.

**VISTOS; Y  
RESULTANDO:**

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poderes demandados y actos impugnados.** Por escrito recibido el veintidós de enero de dos mil dieciocho,<sup>1</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Víctor Oswaldo Fuentes Solís y Amparo Lilia Olivares Castañeda, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndico segunda, ambos del **Municipio de San Nicolás de los Garza, Estado de Nuevo León**, promovieron controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo Federal,

<sup>1</sup> Fojas 1 a 187 del tomo I del expediente principal.



las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, estos últimos de la citada entidad federativa, en la que impugnan:

"Normas, actos u omisiones cuya invalidez se reclama. Se constituyen por los actos impugnados desde la demanda de controversia constitucional 23/2017, ahora con motivo de su primer acto de aplicación consistentes en:

"1. La iniciativa, discusión, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante la LGAHOTDU), expedida por el Congreso de la Unión, con motivo del primer acto de aplicación en perjuicio del Municipio que representamos, a través del Decreto Legislativo 312 (trescientos doce), expedido por el Congreso del Estado de Nuevo León, que contiene la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LAHOTDUNL), publicada en el Periódico Oficial del Estado el 27 (veintisiete) de noviembre del año 2017 (dos mil diecisiete).

"2. La omisión por parte del Poder Ejecutivo Federal, de formular al Congreso General las observaciones (veto) a que se refiere el apartado "A" del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la referida ley impugnada.

"Asimismo, acudimos ante este Alto Tribunal a impugnar los siguientes actos y normas, con motivo de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León:

"3. La discusión, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LAHOTDUNL), contenida en el Decreto Legislativo 312 (trescientos doce) del Congreso del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 27 (veintisiete) de noviembre de 2017 (dos mil diecisiete).

"Se reclaman, además, las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama, descritos con anterioridad."



SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales que se estiman violados.** La parte actora señaló como violentados los artículos 1o., 14, 16, párrafo primero; 17, 25, párrafos primero y tercero; 26, apartado A; 27, párrafos segundo y tercero; 29, 35, fracciones III y VIII; 36, fracción III; 39, 40, 41, párrafo primero; 49, 72, 73, fracción XXIX-C; 89, fracciones I y II; 90, 91, 92, 93, 115, párrafo primero y fracciones I, párrafo primero, II, párrafos segundo, tercero e incisos a), c), d) y e), III, incisos a), g), e i), V, VI y VIII; 116, párrafos primero y segundo, y fracciones III, V y VII; 124, 128, 133 y 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora formuló los conceptos de invalidez que estimó pertinentes, los cuales se sintetizan como sigue:

#### **Impugnaciones dirigidas a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.**

- **Primero. Falta de competencia del Congreso de la Unión para ampliar el objeto de la ley general impugnada y regular de manera sustantiva lo relativo al ordenamiento territorial, uso del suelo y planificación urbana,** en violación a los artículos 73, fracción XXIX-C, en relación con los diversos 40, 41, párrafo primero, 115, fracción V, incisos a), d), f) y h), y último párrafo, 124 y 133, todos de la Constitución Federal.

**El Congreso de la Unión carece de competencia para regular el contenido de las normas y políticas públicas locales y municipales** (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación, así como movilidad urbana) **para ordenar el uso del territorio y fijar los criterios aplicables.**

A través de la ley general impugnada, **el Congreso de la Unión determina el contenido y alcance de las disposiciones locales en materia de planeación urbana, zonificación del territorio y la mezcla de usos de suelo,** pues se arrogó la facultad de establecer que los Estados deben emitir disposiciones, por un lado, "**para la asignación de usos de suelo y destinos compatibles**", "**promoviendo la mezcla de usos de suelo del suelo mixtos**", y "**procurando integrar las zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo**"; y por otro, "**para la asignación de usos del suelo y destinos compatibles**" y "**para que se permi-**



***teran o consideraran compatibles los servicios públicos relacionados con la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión, con cualquier uso de suelo y para las zonas urbanizables y no urbanizables".***

Por otra parte, la ley general impugnada **ordena que la zonificación secundaria que se previera en los planes o Programas de Desarrollo Urbano Municipal**, debía obedecer a los siguientes **criterios**: **1)** Que sólo en las zonas de conservación se puede **regular la mezcla de usos de suelo** y sus actividades; **2)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, **se deben permitir y considerar compatibles los usos residenciales, comerciales y centros de trabajo, quedando prohibido establecer una separación entre los mismos**, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud e integridad de las personas, o rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y **3)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, se deberá **permitir la densificación en las edificaciones**, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; caso en el cual los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El Congreso Federal llega al extremo de establecer que las **políticas y programas de movilidad deberán promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**

Así, el Congreso de la Unión, de manera injustificada, amplió el objeto de la ley, **pretendiendo imponer**, bajo el principio de jerarquía normativa, **la orientación y el contenido de las políticas públicas urbanas locales y municipales** (crecimiento, conservación, mejoramiento y consolidación), **así como reglas y prohibiciones específicas relacionadas con la forma en que las autoridades de esos niveles de gobierno, ejerzan sus atribuciones constitucionales al expedir las leyes estatales, así como los planes y programas de desarrollo urbano municipales**, reduciendo con ello el ámbito de libertad necesario para desarrollar sus competencias constitucionales.

Las **competencias constitucionales del Municipio**, en su aspecto sustantivo, constituyen la existencia de un **margen de libertad política suficiente para cumplir con el objeto de su existencia** y, por ende, **configurar, en términos**



**democráticos, los aspectos fundamentales y características particulares de su modelo de desarrollo urbano**, tanto en el ejercicio de su potestad reglamentaria, como en el ámbito de la actividad técnica de planeación urbana, así como **la administración y control del ordenamiento territorial y desarrollo urbano**.

El Congreso de la Unión, al expedir la ley general impugnada, no se limitó a distribuir competencias entre los distintos ámbitos de gobierno que conforman al Estado Mexicano, sino que **extralimitó su función delegada al materialmente legislar en materia de ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano de los Municipios y sus respectivos centros de población, anulando el ámbito de libertad política y técnica necesario para que los Estados y Municipios puedan configurar su régimen interior**, bajo los principios democráticos que inspiran el Pacto Federal y el sistema distribución de competencias.

Al respecto, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia, al resolver el amparo en revisión 120/2002, precisó que las leyes generales se encuentran por debajo de la Constitución Federal y los tratados internacionales, por lo cual debe tenerse en cuenta que así como los Estados y Municipios deben sujetar el ejercicio de sus funciones a los mandatos de la Carta Magna, también el Congreso de la Unión, por lo que al expedir leyes generales, siempre debe respetar los principios o mandatos de optimización de ese Pacto Fundamental.

El artículo 3 de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, preveía un **catálogo de políticas públicas** mediante el cual Estados y Municipios, o bien, coordinados entre sí, podían elegir, mezclar y priorizar, el ejercicio de sus atribuciones constitucionales en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. **La existencia de ese catálogo garantizaba el margen de libertad política y jurídica necesario y suficiente para que los Estados y Municipios eligieran la orientación y aspectos fundamentales**, mediante los cuales procurarían mejorar la calidad de vida de la población rural y urbana dentro de sus jurisdicciones territoriales. Así, **se reflejaba un auténtico federalismo**, en cuanto parte de la premisa implícita de que las diferencias existentes entre Municipios o centros de población, inclusive entre los Estados, exige preservar una variedad de alternativas para lograr la meta de mejorar la calidad



de vida de la población rural y urbana, cuya elección concreta o priorización no podía ni convenía predeterminarse en una ley general.

En cambio, en la ley general impugnada, contrario a la postura de prever un catálogo de estrategias, el Congreso de la Unión, abandonó dicha postura.

**La elección de estrategias, criterios o políticas públicas a implementar en un determinado Municipio o centro de población escapa del ámbito competencial y de la representación política y jurídica del Congreso Federal,** pues para ello existen autoridades estatales y, principalmente, municipales, las cuales tienen la obligación de prestar los servicios a que se refiere la fracción III del artículo 115 constitucional.

**El artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, circunscribe la facultad del Congreso de la Unión únicamente a la materia de asentamientos humanos, sin incluir de manera sustantiva y exclusiva las materias de ordenamiento territorial, uso de suelo, desarrollo urbano, ni mucho menos movilidad o servicios públicos municipales** (transporte público, agua, drenaje, alcantarillado, alumbrado).

Al ser el Estado Mexicano una Federación y no un Estado unitario, el ordenamiento territorial debe respetar los principios del sistema federal, motivo por el cual, **para considerar que el ordenamiento territorial y/o planificación del uso de suelo pudiera ser competencia del Congreso de la Unión, tendría que existir una facultad constitucional expresa, en términos de los artículos 40, 41, párrafo primero, 124 y 133 constitucionales.**

La Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura identificado, en términos generales, como elementos comunes en todas las definiciones de ordenamiento territorial o de planificación del uso de suelo: i) la finalidad de un desarrollo equilibrado y la transformación física del espacio de acuerdo a una estrategia común; ii) el planteamiento desde lo local hacia lo nacional; iii) la necesidad de un abordaje interdisciplinario e integrado; y iv) la consecuencia directa de la interrelación de competencias y potestades administrativas. Tales elementos coinciden con el espíritu del artículo 115 de la Constitución Federal y confirman la idea de que el Municipio es la piedra angular sobre la



cual se construye la sociedad nacional, de manera que **el planteamiento de las políticas públicas del desarrollo de los centros de población, deben partir desde lo local hacia lo nacional**, bajo un esquema de articulación democrática efectiva de competencias constitucionales, que respete los principios del sistema federal y la autonomía municipal.

Aun cuando el artículo 115, fracción V, primer párrafo, de la Constitución Federal, establece que las facultades de los Municipios serán ejercidas en términos de las leyes federales y estatales relativas, no puede perderse de vista que **tales competencias siguen teniendo un carácter sustantivo por esa misma previsión constitucional**, pues tanto las leyes federales, como las generales y locales, tienen todas definidas su objeto material conforme a la Constitución.

En términos de los artículos 124 y 133 constitucionales, al referirse al diverso 115, fracción V, primer párrafo, a "leyes federales", no se refiere en estricto sentido a la "ley general" en materia de asentamientos humanos ni al resto de "leyes generales", sino a **las leyes federales a que se contraen las fracciones X, XIII, XVI, XVII, XVIII y XIX del artículo 73 constitucional**, ello **en la medida en que se relacionen en su aspecto sustantivo con las materias a que se refieren cada una de las competencias constitucionales** a que se refiere el propio artículo 115, fracción V, del Magno Ordenamiento.

En cambio, las leyes generales se relacionan de manera diferente con el ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 115, fracción V, citado, pues éstas tienen por objeto articular las competencias constitucionales de los diferentes órdenes de gobierno, **sin llegar al extremo de anular el aspecto sustantivo de las competencias constitucionales de los Estados y Municipios, en lo que corresponde a su jurisdicción territorial**; es decir, sin cancelar el margen de libertad política necesaria para configurar su propio y particular contexto, ni la libertad para adoptar e implementar políticas públicas que estimen más convenientes en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano de centros de población ubicados dentro de su jurisdicción.

Por tanto, **el objeto de la regulación de la ley general impugnada resulta inconstitucional, por haber sido ampliado por el Congreso de la Unión, sin contar con facultades expresas para tal efecto**, invadiendo, restringiendo y



anulando el aspecto sustantivo de las competencias constitucionales expresamente conferidas a los Municipios, al grado de distorsionar el sistema federal de distribución de competencias y provocar un deficiente e incorrecto desempeño de los Ayuntamientos como órganos de representación política en el ámbito del gobierno municipal y de las comunidades locales, **en lo que se refiere al ordenamiento territorial y uso del suelo, así como la planificación urbana.**

• **Segundo. La ley general impugnada, expedida por el Congreso de la Unión, viola la forma del Estado Federal, al no dejar margen de libre apreciación a los Estados y Municipios para que, atendiendo a sus particularidades, apliquen sus propias políticas urbanas y establezcan las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines esenciales de la materia, previstas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal.**

El Congreso Federal no se limita al cumplimiento estricto de una función delegada por el Poder Constituyente, ni satisface los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídicas, para justificar la invasión de la competencia municipal en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano, en lo que concierne a su régimen interior y jurisdicción territorial.

El ordenamiento territorial y la consecuente regulación del uso de suelo y sus compatibilidades, como instrumento de planificación del desarrollo, **exige el ejercicio de una potestad administrativa previamente conferida a un determinado órgano o entidad;** en la medida en que es necesario que el mismo sea resultado de un proceso técnico-administrativo **que sirva para orientar el más adecuado desarrollo y localización de actividades económicas y sociales en un espacio determinado.**

En este esquema, **existen diversas variables físicas, medioambientales y socioeconómicas que** los urbanistas y otros especialistas requieren tomar en cuenta para sugerir las políticas públicas más adecuadas en un contexto particular **que, por lo mismo, no pueden aplicarse en forma generalizada para todos los Municipios o centros de población.**



Por ello es que, en el ámbito de concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos, **la ley que expide el Congreso de la Unión**, en términos del artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, **sólo puede establecer una regulación básica o estructural (de eficacia delimitativa)**, para posibilitar que los órdenes de gobierno locales y municipales desarrollen sus propias potestades constitucionales.

• **Tercero. Las políticas de flexibilizar la mezcla de los usos de suelo y la densificación de los centros de población como medios para hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, contrario a lo que supuso la exposición de motivos de la iniciativa de la ley general impugnada, no son nuevas ni eran incompatibles con la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.** La ley general impugnada establece criterios de la máxima flexibilización en la mezcla de usos de suelo y la máxima densificación de población y de construcciones que deben obedecerse, **con lo cual impone y regula a detalle los criterios que deben imperar en la ordenamiento territorial de asentamientos humanos y la planeación del desarrollo urbano, coartando la libertad de los Poderes Locales y los Ayuntamientos** para configurar su respectivo régimen interior en el ámbito de sus competencias, sin considerar las necesidades particulares, preferencias y características políticas, sociales, históricas, económicas, biogeográficas, poblaciones y urbanísticas de cada Estado y Municipio.

Lo anterior, siendo que definir y detallar objetivos específicos, políticas públicas individuales y estrategias particulares, **implica el ejercicio de facultades administrativas discrecionales cuyo ejercicio debe estar orientado por la libre apreciación de las circunstancias y necesidades particulares de cada localidad.**

Por lo menos en lo que se refiere al área metropolitana de Monterrey y al centro de población localizado en el Municipio actor, **los instrumentos normativos expedidos al amparo de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, avanzaron bajo la línea de pensamiento de que resulta necesario hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, flexibilizando en algunas zonas o distritos la mezcla de los usos del suelo y la densificación de los centros de población.**



Los instrumentos normativos invocados procuran la implementación de políticas de flexibilización de la mezcla de los usos de suelo y la densificación de los centros de población como medios **para hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, de manera racional y democrática, por zonas o áreas estratégicas, también llamados distritos o polígonos de actuación, con la participación directa de los ciudadanos interesados, bajo los principios que inspiran los modelos de democracia participativa y deliberativa.**

Asimismo, **tampoco restringen ni anulan el margen de libertad necesario para que cada gobierno municipal pueda realizar por sí mismo la apreciación y evaluación de las circunstancias particulares de cada centro de población y de los intereses y/o preferencias de sus habitantes,** para elección de las políticas públicas de desarrollo urbano que se estimen convenientes o necesarias en un momento determinado.

**La abrogada ley general no excluía otras alternativas, ni imponía el criterio de que la única opción viable era permitir indiscriminadamente en todo el país la mezcla de todos los usos de suelo y la máxima densificación en todas las zonas o distritos de todos los centros de población.**

**Con la ley general impugnada, todas las políticas públicas deben tender a la consolidación de los centros de población y a la no restricción de la voluntad de los propietarios o poseedores de los predios, terrenos o lotos en el aprovechamiento de los mismos, sin importar los intereses y/o preferencias de los habitantes de cada centro de población o ciudad** (criterio bajo el cual pretende diluir la función social que el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, le atribuye al derecho de propiedad privada).

La Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat, como la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Sostenibles para Todos; la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, el Plan Metropolitano 2000-2021 de Desarrollo de la Zona Conurbada de Monterrey y el plan de desarrollo municipal del Municipio actor, permiten comprender que **a nivel internacional, regional y local se ha considerado conveniente y oportuno adoptar políticas públicas que permiten flexibilizar las normas urbanís-**



ticas que regulan la mezcla de los usos de suelo y la densificación de centros de población.

Así, **en el ámbito local y municipal se han ejercido potestades públicas atendiendo a las particularidades y características propias de esta zona metropolitana y de los centros de población que la integran, siguiendo el mecanismo de participación ciudadana denominado "consulta pública" previsto por la propia ley general abrogada**, para la expedición de dicha clase de criterios normativos, y circunscribiendo la implementación de esa clase de políticas de flexibilización a "**zonas o áreas estratégicas**" o "**distritos de desarrollo específicos o políticos de actuación**", para el crecimiento ordenado de cada una de esas categorías de asentamientos humanos.

Así, **las impugnaciones hechas valer se relacionan estrechamente con las limitaciones impuestas en la ley general impugnada a la participación ciudadana**, que pretenden reducirla a meros actos testimoniales o de acompañamiento sin la fuerza política y jurídica suficiente para incidir positivamente en la toma de decisiones de las autoridades políticas democráticamente elegidas en los Estados y Municipios, en lo que al régimen interior del desarrollo urbano concierne.

Debe analizarse el contenido y alcance de los artículos 1, en todas sus fracciones, especialmente la número IV, 2, fracciones VIII, XIV y XXI, 3, en todas sus fracciones, particularmente VI, VII, XV y XVIII, 5, fracciones I y V, 6 y 7, en todas sus fracciones, particularmente I y II, 8, fracciones III, XI y XII, 9, fracciones I, III, X, XII, XIII y XIV, 11, especialmente el segundo párrafo, 12, 14, 15, 16, 27, 28, 31, 32, en todas sus fracciones, particularmente I y VII, 33, fracciones III y IV, 34, 35, en todas sus fracciones, particularmente I, II, III, IV, V y VI, 48, 49, en todas sus fracciones, especialmente I, II, III y VII, y 50 de la ahora abrogada Ley General de Asentamientos Humanos; y 1, especialmente la fracción IV, 3, fracciones XII, XIX, XXXVI, XXXVIII, XXXIX y XL, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, especialmente las fracciones II y XX, 11, especialmente las fracciones I, III, XI, XVII, XIX y XXI, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 32, último párrafo, 34, especialmente las fracciones IV y VI, 37, 38, 40, 41, 44, 47, 52, especialmente las fracciones I, II y VII, 53, especialmente las fracciones IV y VI, 54, fracción IV, 59, 60, fracciones VII y IX, 71, fracciones I y II, 76, párrafo primero, y 93 de la ley general impugnada.



Mientras que la ley general impugnada restringe y anula el ámbito de libertad política y jurídica de las autoridades locales y municipales para la construcción de sus respectivos ordenamientos jurídicos en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano; por otro lado, **reduce la participación ciudadana y vecinal al mero análisis y reflexión de la problemática urbana**, por lo que ahora los ciudadanos y vecinos no pueden hacer ni exigir a las autoridades locales, propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, a los usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda interés social y popular, en comparación con los derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada ley general de la materia.

De tal suerte que, bajo la ley general impugnada, los artículos 1o., 39, 40, 41, 49, 115 y 133 constitucionales carecerían de eficacia democrática, pues aun y cuando en los gobiernos locales y municipales existan autoridades políticas integradas por representantes elegidos democráticamente por los ciudadanos habitantes de cada entidad o Municipio; los principios, mandatos y obligaciones que derivan de dichos preceptos constitucionales y que deben regir la actuación de las autoridades estatales o municipales, quedarán sujetos a dicha ley general.

En el contexto normativo de la abrogada ley general de la materia, en términos de su artículo 35, las competencias de los Municipios previstas en los incisos a) y d), y penúltimo párrafo de la fracción V del artículo 115 constitucional, significaban la obligación de determinar: 1) las áreas que integran y delimitan los centros de población; 2) los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población; 3) los usos y destinos permitidos, condicionados y prohibidos; 4) las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados; 5) la compatibilidad entre los usos y destinos permitidos, así como 6) las densidades de población y construcción, entre otras.

Con la ley general impugnada, conforme a su artículo 59, las facultades de planeación, zonificación, autorización de usos de suelo y de reglamentación, son reducidas y prácticamente anuladas mediante las obligaciones de: 1) regular la mezcla de usos de suelo en las zonas de conservación; 2) de considerar compatibles y, por tanto, de "no separar" los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo; 3) de permitir la densificación en las edificaciones; y 4) de



garantizar la consolidación de una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Lo anterior, en el entendido de que **a través de la abrogación de la Ley General de Asentamientos Humanos, se eliminó la obligación a cargo de las Legislaturas de expedir disposiciones para determinar la proporción que debía existir entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a la habitación, servicios urbanos y actividades productivas**; es decir, de normas que salvaguardan la adecuada mezcla de usos de suelo que debían procurar los Municipios en el ejercicio de sus facultades de planeación, zonificación, asignación de usos de suelos o aprovechamientos predominantes para cada zona de los centros de población, y de reglamentación, mediante el establecimiento de usos y destinos permitidos, condicionados y prohibidos, de las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados, a la compatibilidad entre los usos y destinos permitidos, así como a las densidades de población y construcción, entre otras.

**Tal eliminación obedece a la intención de que no exista más una separación o mezcla adecuada entre usos de suelo predominantes, compatibles, condicionados y prohibidos**, no obstante que la existencia de estas categorías normativas no impide la mezcla de usos de suelo, ni son contrarias a los principios de derecho a la propiedad urbana, coherencia y racionalidad, productividad y eficiencia o accesibilidad universal y movilidad, que introduce la ley general impugnada.

• **Cuarto. Violaciones al proceso legislativo de la ley general impugnada, que derivan del principio democrático y del sistema de representación política.** Las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión aprobaron los respectivos dictámenes de las Comisiones Legislativas **sin observar las formalidades esenciales que exige el principio democrático** contemplado en el artículo 72, en relación con los diversos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal y que prescribe el Reglamento del Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, **a fin de dar estudio y publicidad debidos para la auténtica discusión democrática a los dictámenes respectivos** que contenía los proyectos de la ley general impugnada.

De la revisión del proceso legislativo se puede advertir que **ninguna de las Cámaras del Congreso de la Unión turnó la iniciativa y minuta con proyecto de**



**dicha ley general a sus respectivas Comisiones de Puntos Constitucionales;** de manear que los diputados y senadores encargados de estudiar y dictaminar no estuvieron en condiciones de participar en la discusión democrática del proyecto de ley respectivo.

Además, **no existe constancia de que los presidentes de las Comisiones Legislativas de la Cámara de Diputados** que sí participaron en el estudio y dictamen de la minuta con proyecto de la ley general impugnada, **hayan citado con la debida oportunidad a los integrantes de las Comisiones respectivas a la sesión donde finalmente se aprobó el dictamen correspondiente.**

Asimismo, es claro que tanto en la Cámara de Diputados, como en la de Senadores, **se discutieron y aprobaron en las sesiones de doce y trece de octubre de dos mil dieciséis, los respectivos dictámenes** con el proyecto de la ley general impugnada, **sin haberse remitido a todos los diputados y senadores tales dictámenes para su conocimiento y estudio, sin haberse publicado tales dictámenes con la anticipación debida** en las Gacetas Parlamentarias correspondientes, **y sin encontrarse listados en el orden del día de cada una de dichas sesiones públicas la lectura ni la discusión de los mismos.**

En el caso de la Cámara de Senadores, **las Comisiones involucradas supuestamente sesionaron, sin que exista constancia fehaciente de ello, el trece de octubre de dos mil dieciséis,** mismo día que les fue turnada con modificaciones la minuta con proyecto de ley remitida por la Cámara de Diputados, **sin que mediara convocatoria o cita de sus respectivos presidentes,** elaborando un supuesto dictamen sobre dicha minuta, respecto del cual **no existe constancia de que fuera remitida por el presidente de la Mesa Directiva de esa Cámara de Origen** para que finalmente se discutiera y aprobara el mismo día trece de octubre de dos mil dieciséis.

Así, los diputados y senadores que finalmente aprobaron la ley general impugnada, **no tuvieron ni se dieron tiempo suficiente para leer y comprender los alcances normativos de dicha ley,** lo que irresponsablemente anuló cualquier posibilidad real de generar discusión pública y auténticamente democrática que exige el artículo 72 constitucional.



Tan evidente fue la violación, que **el doce de octubre de dos mil dieciséis, un integrante de la Cámara de Diputados**, Juan Romero Tenorio, **interpuso una moción suspensiva para que el dictamen** que contenía el proyecto de la ley general impugnada **fuera devuelto a Comisiones** y existiera la posibilidad de atender las omisiones y contradicciones de dicha ley; moción suspensiva donde con evidente razón **se alegó que ninguno de los diputados presentes había tenido oportunidad de leer el dictamen que se pretendía aprobar sin mayor discusión ese mismo día**, pues ese dictamen, se afirmó, había sido presentado ese mismo día doce de octubre de dos mil dieciséis a la Comisión Legislativa correspondiente, apenas a las nueve de la mañana.

Ahora, **la moción suspensiva señalada fue desechada por votación económica de la mayoría de los diputados presentes**; sin embargo, **no se brindaron razones para justificar esa decisión**, no obstante que esa moción suspensiva se encontraba relacionada con el trámite del asunto (proyecto de la ley impugnada), que no se encontraba listado en el orden del día de esa sesión pública ni para su lectura ni discusión, y respecto del cual **no se alegó ni se justificó que fuera un caso de urgente u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los presentes**, en términos de lo previsto en los artículos 59 y 60 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Impugnaciones dirigidas a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.**

• **Quinto. La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder.** Los artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56 de la ley local impugnada establecen la facultad del gobernador para ordenar la publicación en el Periódico Oficial Local e inscripción en el Registro Público de la Propiedad, de los planes y programas de desarrollo urbano, incluidos los municipales, lo cual **vulnera la autonomía de los Municipios** en el ejercicio de su potestad de formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de su territorio, así como para expedir los reglamentos y demás disposiciones administrativas de observancia general, en términos de la fracción V, inciso a), y último



párrafo del artículo 115 constitucional; lo que conduciría a que el Municipio se viera impedido o entorpecido para concluir el proceso de expedición de las normas que integran el orden jurídico municipal en materia de desarrollo urbano.

Lo anterior, siendo que ni la Constitución Federal ni la Local de Nuevo León prevén competencia a favor del Ejecutivo de la entidad federativa que lo habilite para que emita ese tipo de órdenes, lo cual distorsiona el sistema de distribución de competencias constitucionales.

El Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que, si con motivo de la distribución de funciones establecida por el Constituyente Local se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de uno de los poderes de la entidad federativa, tal situación transgrede el principio de división de poderes.

• **Sexto. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al gobierno local.** Los artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56 de la ley local impugnada establecen que la etapa de verificación de congruencia por parte del Gobierno del Estado debe ser anterior a la etapa de aprobación definitiva del proyecto final de plan o programa de desarrollo urbano municipal por parte del Ayuntamiento, lo que **viola la autonomía del Municipio** en ejercicio de su potestad de formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo urbano municipal y zonificación de territorio, previsto en la fracción V, inciso a), último párrafo del artículo 115 constitucional.

Resulta ocioso e ilógico que la etapa de verificación de congruencia de un plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, con los demás instrumentos normativos que integren el sistema estatal de planeación urbana tenga lugar previo a la aprobación oficial y/o definitiva de tales instrumentos por parte del Ayuntamiento; ya que en ese supuesto no puede considerarse que exista una manifestación definitiva de voluntad por parte del órgano constitucionalmente facultado, respecto a su aprobación oficial y/o definitiva.

Tal previsión **viola el principio de división de poderes**, puesto que representa una intromisión injustificada del gobierno local en el desarrollo de una



competencia del Municipio, que a su vez conduce a una dependencia y subordinación frente al pretendido dictamen de congruencia de un simple proyecto que no ha sido siquiera analizado por el Ayuntamiento a la luz de la participación ciudadana y vecinal.

Además, con tal previsión se **transgrede lo previsto en el artículo 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, que establece que la etapa de verificación de congruencia es posterior a la aprobación del plan o desarrollo urbano municipal por parte de los Ayuntamientos.**

• **Séptimo. La previsión de que el gobierno local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal.** El artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada, establece que el objeto del dictamen de congruencia que emita el gobierno local no sólo implica la evaluación del proyecto de plan o programa de desarrollo urbano y/o zonificación del territorio municipal, en comparación con los planes o programas que integren el nivel superior de planeación en el sistema estatal de planeación, sino también **calificar si cumple con las normas contenidas en la ley de la materia y con el procedimiento de consulta popular;** lo que vulnera la autonomía municipal en el desarrollo de sus facultades de formular, aprobar y administrar tales planes, prevista en la fracción V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional.

Lo anterior es intromisión del Ejecutivo Local en los procesos de planeación urbana municipal y genera dependencia y subordinación municipal, **al permitir incluso al gobierno estatal objetar la legitimidad del proceso de consulta pública o calificar la validez de las disposiciones de tales planes y programas.**

Conforme a la jurisprudencia **P/J. 17/2011**, de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA.", el requisito concerniente a la obtención del dictamen de congruencia por parte de los Municipios como condición previa para estar en aptitud de ordenar la publicación e inscripción de un plan o programa de desarrollo urbano municipal que hubieren aprobado, se inscribe en el



contexto del **Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Nacional** y, en particular, en el **sistema estatal de planeación urbana**; por tanto, **el dictamen de congruencia debe circunscribirse a la verificación de la congruencia de los aspectos técnicos de las políticas públicas concernientes al ámbito de la planeación urbana**, en la medida en que se relacionen con los niveles superior (sic) del sistema estatal de planeación urbana, pero **únicamente bajo criterios de congruencia, coordinación y ajuste, no de validez**.

Además, tal previsión **transgrede los artículos 10, fracción VII y 44 de la ley general de la materia, que establece la delimitación del objeto del dictamen de congruencia**, siendo que corresponde a las entidades federativas, analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, a través de dictámenes de congruencia estatal; y al Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, debe consultar a la autoridad competente local sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal.

• **Octavo. La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local.** El artículo 57 de la ley local impugnada establece que la entrada en vigor de los planes y programas de desarrollo urbano ocurrirá a los treinta días hábiles posteriores a su publicación en el Periódico Oficial de la entidad federativa, lo cual **viola la autonomía municipal** reconocida en la fracción V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional, para fijar la fecha de entrada en vigor de dichos instrumentos normativos en sus artículos transitorios, siempre que no se disponga su aplicación retroactiva.

Tal previsión conlleva la **intromisión del Congreso del Estado en la configuración del orden jurídico municipal y en el proceso de planeación y administración urbana del Municipio**, y produce una dependencia y subordinación a una previsión no esencial que requiera ser homogeneizada en la totalidad del territorio local.

Además, **contraviene los principios de razonabilidad y proporcionalidad contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales**, porque no existe motivo



que justifique condicionar la eficacia jurídica de la publicación y el inicio de la vigencia normativa de los planes y programas de desarrollo urbano municipal.

Máxime que el **artículo 78 de la Constitución de Nuevo León**, dispone que toda ley obliga desde el día de su publicación, sino es que la misma ley dispone otra cosa; en tanto que los diversos **3 y 4 del Código Civil Local**, señalan que las leyes, reglamentos, circulares o cualquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial, sin perjuicio de que si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior. Inclusive, el **artículo 222, párrafo tercero, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León**, dispone que para que surtan efectos jurídicos los reglamentos y acuerdos de observancia general, aprobados por los Ayuntamientos, basta el simple hecho de que aparezcan publicados en el Periódico Oficial del Estado, y que si el documento publicado indica la fecha a partir de la cual debe entrar en vigor, los efectos jurídicos surten desde la fecha indicada.

• **Noveno. Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local.** Los artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo, y 328 de la ley local impugnada facultan a la citada secretaría para que: **1)** expida normas técnicas en materia de patrimonio cultural inmueble; **2)** emita criterios y normas técnicas de desarrollo urbano, normas sísmicas, planeación urbana, manejo de aguas pluviales, construcción, equipamiento, "entre otras"; y **3)** establezca y vigile el cumplimiento de la normatividad técnica para *regular* el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado; lo que viola las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), y último párrafo del artículo 105 constitucional.

Los preceptos impugnados rebasan el objeto constitucional del tipo de ordenamiento al que pertenecen, inclusive el delimitado por la ley general de la materia, que es la de sentar las bases normativas, formalidades, principios,



procedimientos y requisitos conforme a los cuales los Municipios desarrollarán sus potestades normativas y administrativas.

Tales normas **generan una distorsión en el sistema de competencias constitucional, así como la concentración o consolidación del poder en el Ejecutivo Local**, porque asigna a sus dependencias administrativas funciones normativas y administrativas no previstas en el orden constitucional ni en la ley general de la materia; no obstante que se relacionan íntimamente con la competencia municipal que reconocen las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional, lo que **produce una intromisión, dependencia o subordinación municipal hacia ese Poder**.

• **Décimo. La facultad del Congreso Local para crear al organismo de planeación urbana de la zona metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal.** Los artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio, párrafo segundo, de la ley local impugnada prevén la creación de dicho organismo, lo cual **vulnera la facultad del Municipio para acordar o convenir libremente esquemas de asociación, coordinación y/o colaboración con el Gobierno Local y el resto de los Municipios de la zona metropolitana referida, para la creación y/o constitución de dicho organismo, o para el ejercicio conjunto de la función de planeación urbana**, según lo previsto en los artículos 115, fracciones II, párrafo primero, III, párrafo tercero, y VI, y 116, fracción VII, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

Atendiendo a los referidos preceptos constitucionales, los Poderes Ejecutivos Locales y los Ayuntamientos pueden celebrar convenios de asociación, coordinación y/o colaboración, para el ejercicio o gestión conjunta de determinadas funciones públicas o la prestación de ciertos servicios públicos, entre las cuales se encuentra la planeación urbana.

Ni en la Constitución Federal ni en la Local de Nuevo León, ni en la ley general de la materia, se contempla en forma expresa la facultad de las Legislaturas Locales para crear organismos descentralizados que desarrollen la función pública de planeación urbana o de gestión de las demás funciones o servicios públicos municipales.



Cabe destacar que el artículo 157 de la Ley de Gobierno Municipal local establece que el Municipio, previa aprobación de su Ayuntamiento, **podrá convenir y acordar** con otros Municipios, los gobiernos local y federal, la coordinación que se requiera, a efecto de participar en la planeación y programación del desarrollo municipal, en la ejecución de acciones conjuntas para cumplir con los fines de la administración pública municipal.

A su vez, el diverso 158 del mismo ordenamiento, señala que el Municipio **podrá celebrar convenios de coordinación o colaboración administrativa** con otros o varios Municipios, con los gobiernos estatal y federal, para la constitución y el funcionamiento de Concejos Intermunicipales de Colaboración para la planeación y ejecución de programas y acciones de interés mutuo; para la adquisición en común de materiales, equipo e instalaciones para los servicios municipales, la adquisición de bienes y servicios por medio de convenios marco o compras consolidadas que le representen mejores condiciones de compra; la contratación en común de servicios de información, servicios de mantenimiento o de asesoría especializada; la ejecución y el mantenimiento de obra pública; y las demás que consideren convenientes, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales respectivos.

Por su parte, el artículo 159 de la Ley de Gobierno Municipal citada, dispone que **los Municipios podrán suscribir convenios de coordinación** (que son aquellos que tienen por objeto la colaboración interinstitucional para mejorar la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función, sin que ninguna de las partes ceda a la otra la atribución, en todo o en parte, respecto de la materia correspondiente); **y convenios de asociación con objeto común** (que son aquellos en los que las partes se proponen a prestar un servicio público o ejercer alguna de sus funciones de manera conjunta, creando para tal efecto un organismo paramunicipal en el cual las partes depositen la totalidad de las atribuciones que les correspondan, en términos del acuerdo que al efecto adopten).

• **Décimo primero. El Congreso Local viola la forma del Estado Federal y la autonomía municipal, pues al ampliar el objeto de la ley local impugnada, no deja margen de libre apreciación a Municipios para que, atendiendo a sus particularidades, apliquen sus propias políticas urbanas y establezcan las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines**



**esenciales de la materia, previstas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal.** Los artículos 1, fracciones I, II, III y IV; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 79, fracción III, 86 y 111 de la ley local impugnada, violan el artículo 124 constitucional, en relación con los diversos 10, fracción I, y 52, fracciones I y VII, de la ley general de la materia, así como el 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Federal, pues el Congreso de Nuevo León, **al ampliar el objeto de la ley, vulnera la forma de Estado Federal (descentralización del poder público).**

El objeto de la ley local impugnada fue ampliado de manera novedosa y **atribuye al Congreso Local facultades de fijar normas para ordenar el uso del territorio y para fijar criterios** que le permitieran intervenir de forma directa en la definición **en el ámbito de la planeación urbana y políticas urbanas** (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación). Ese cambio de objeto llevó al Congreso Local a regular aspectos y detalles nunca antes abordados en la historia de las leyes estatales en materia de asentamientos humanos.

La ampliación del objeto llevó al Congreso Estatal que podía **determinar el contenido y alcance que los Municipios debían dar a las disposiciones concernientes a la planeación urbana, zonificación la del territorio y regulación de la mezcla de usos del suelo.**

El Congreso Local se atribuyó competencia para establecer que la zonificación que se previera en los planes o programas de desarrollo urbano municipal, debía obedecer a los **criterios: 1)** Que solamente en las zonas de conservación se puede **regular la mezcla de usos de suelo** y sus actividades; **2)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, **se deben permitir y considerar compatibles los usos residenciales, comerciales y centros de trabajo, quedando prohibido establecer una separación entre los mismos,** siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud e integridad de las personas, o rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y **3)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, se deberá **permitir la densificación en las edificaciones.**

El Congreso Local, con la ampliación del objeto de la ley, llega al extremo de establecer que las **políticas y programas de movilidad deberán promover**



**los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**

Así, ignoró deliberadamente que actúa como poder constituido y no Constituyente, lo que le obliga a respetar los límites de su facultad legislativa, acorde con los artículos 40, 41, párrafo tercero, 115, fracción V, incisos a), d) f) y h), 124 y 133 de la Constitución Federal.

**El Poder Legislativo Local no debió guiarse enteramente por la ley general de la materia**, porque su conducta debe siempre respetar los principios fundamentales o mandatos de optimización del Pacto Fundamental.

Con lo anterior, **se agotó y anuló el ámbito de libertad política y técnica para que los Municipios puedan configurar su régimen interior bajo los principios democráticos que inspiran el Pacto Federal y el sistema de distribución de competencia constitucionales**; pues de manera injustificada amplió el objeto de la ley estatal impugnada, pretendiendo imponer bajo el principio de jerarquía normativa, la orientación y contenido de las políticas públicas de ordenamiento territorial y urbanas (crecimiento, conservación, mejoramiento y consolidación), así como reglas y prohibiciones específicas relacionadas con la forma en que pretende que las autoridades municipales ejerzan sus atribuciones al expedir planes y programas de desarrollo urbano municipal, **al grado de prescribir un único modelo de desarrollo urbano, de total flexibilización, para que prevalezca en todos y cada uno de los Municipios y centros de población, sin importar sus contextos particulares y la opinión de las comunidades locales y regionales.**

• **Décimo segundo. Falta de competencia del Congreso de Nuevo León para regular de manera sustantiva y fijar criterio en lo relativo al ordenamiento territorial, uso del suelo, desarrollo urbano, planificación urbana municipal (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación), así como zonificación y movilidad urbana.**

El Congreso Estatal no se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer que las políticas y programas de movilidad deberán promover los



usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Lo anterior, porque en el esquema del proceso técnico-administrativo existen diversas variables físicas, medioambientales y socioeconómicas que los urbanistas y otros especialistas requieren tomar en cuenta para sugerir las políticas públicas más adecuadas en un contexto particular específico, que por lo mismo no pueden aplicarse de forma generalizada para todos los Municipios o centros de población.

**• Décimo tercero. El Congreso Local se extralimitó en su facultad legislativa, vulnerando la forma del Estado Federal, al imponer un único modelo de desarrollo urbano y establecer a detalle los contenidos y estrategias normativas que deberán seguir todos los Municipios de la entidad, quedando prácticamente sin libertad de elección en cuanto a las políticas públicas o estrategias que puedan emplear para la consecución de los fines establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, generando desregulación del sector inmobiliario y maximizar las utilidades de los inversores.** Lo anterior, a diferencia del criterio bajo el cual se discutió y aprobó la expedición de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

**La ley local impugnada impone un único modelo de desarrollo urbano donde, en consonancia con las posturas y el discurso que a lo largo de los años han manifestado los desarrolladores inmobiliarios, se produce la desregulación del sector inmobiliario, para maximizar las utilidades o beneficios económicos de las inversiones que se realizan en este sector de la economía, en perjuicio del orden público y el interés social.**

Los artículos 3, 11, 79, 86, 88 y 111 de la ley local impugnada, no se limitan a desarrollar normas básicas para ordenar el uso del suelo ni los asentamientos humanos; por el contrario, bajo el pretexto de fijar criterios que garanticen una efectiva congruencia, coordinación y ajuste entre los dos niveles de gobierno para la planeación de acciones en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, **se regula de forma amplia,**



**detallada y sistemática la manera en que todos y cada uno de los Municipios deberán ejercer sus facultades de planeación;** situación que produce vulnerabilidad política y jurídica en perjuicio de ente municipal, en cuanto al libre y responsable desarrollo de sus facultades constitucionales.

Contrario a lo que se supuso en la exposición de motivos de la iniciativa de la ley local impugnada, **las políticas de flexibilizar la mezcla de usos de suelo y la densificación de centros de población no son nuevas** ni constituyen por sí mismas la solución a todos los problemas y desafíos en la planeación y regulación del desarrollo urbano; tampoco eran incompatibles con las prescripciones de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

Por lo menos en lo que se refiere al área metropolitana de Monterrey y al centro de población localizado en el Municipio actor, **los instrumentos normativos expedidos al amparo de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano, avanzaron en la línea de que resulta necesario hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, flexibilizando en algunas zonas o distritos la mezcla de los usos de suelo y la densificación de los centros de población.**

• **Décimo cuarto. La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana.** El Congreso de Nuevo León al expedir la ley local impugnada, viola el artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT).

En comparación con los artículos 19, 20 y 22 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, la ley local impugnada elimina las disposiciones en las que se establecía que, en los procesos de actualización o



modificación de los planes y programas de desarrollo urbano, la participación ciudadana constituía una forma de coadyuvancia entre vecinos y autoridades municipales, y que podía darse a través del ejercicio de derecho de petición previsto en el artículo 8o. de la Constitución Federal, o bien a través de la denuncia ciudadana o de la consulta pública.

El artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada, establece que las materias comprendidas en la participación ciudadana son aquéllas que se relacionan con la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, que son formas de contraloría. En cambio, **la ley abrogada establecía que la participación ciudadana comprendía la vigilancia social como una forma de coadyuvancia directa y no sólo como mecanismo de contraloría social.**

Así, **se reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana**, por lo que ahora los ciudadanos no pueden hacer, ni exigir, a las autoridades locales propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, **en comparación con los derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local.**

• **Décimo quinto. La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal.** El artículo 136, fracción III, inciso a), de la ley local impugnada, **restringe la facultad de los Municipios para determinar**, a través de la zonificación primaria del territorio municipal, como áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, al condicionar su constitución y delimitación a la **previa existencia de un decreto del Gobierno Federal o local**, lo que vulnera la fracción V, inciso a), y último párrafo, del artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con lo previsto en los diversos 8, fracciones V, VIII, y XV, 10, 46, párrafo cuarto, y 77 Bis, fracción IV, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.



En el artículo 121, fracción III, inciso a), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, se establecía que correspondía a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasificarían como: I. Áreas urbanas o urbanizadas; II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y III. Áreas no urbanizables, entre otras causas, por razones de preservación ecológica.

El artículo 136 de la ley local impugnada, ahora dispone que corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como: I. Áreas urbanas o urbanizadas; II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y **III. Áreas no urbanizables, en los siguientes términos: a) por causa de preservación ecológica, decretadas por la Federación o el Estado conforme a la legislación aplicable.**

El agregado que se destaca en la ley local impugnada **viene a condicionar y restringir las razones por las cuales un área determinada pudiera clasificarse como área no urbanizable por causa de preservación ecológica**, por cuanto **exige que exista un decreto al respecto por el Gobierno Federal o local conforme a la legislación aplicable.**

• **Décimo sexto. Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio.** El artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada establece que **la cesión de áreas municipales deberá realizarse por una sola ocasión y que no podrá exigirse cesión adicional a la realizada con la acción de crecimiento previamente autorizada**, y que **en la densificación en fraccionamientos autorizados que incluya el cambio de uso de suelo diferentes al habitacional, no será exigible área de cesión municipal**, lo que vulnera los principios consagrados en los artículos 115, fracción IV, inciso a) y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal.

Tal precepto desconoce la prerrogativa constitucional consistente en que la hacienda pública municipal se formará de las contribuciones y otros ingresos



que las Legislaturas establezcan a su favor, y que en todo caso percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, "**consolidación**", traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; y **que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones**; puesto que sólo estarán exentos los bienes de domicilio público de la Federación, los Estados o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Acorde con los artículos 10, fracciones XII y XXI, 57 y 76 de la ley general de la materia, se advierte que es **responsabilidad de la Legislatura Local establecer en favor de las haciendas municipales, sin exención alguna** (salvo las autorizadas constitucionalmente), **las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su división, fraccionamiento y consolidación**, y para el financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la "**consolidación**" y el crecimiento urbano; además de prever las especificaciones **que garanticen que se efectúen las donaciones y "cesiones" correspondientes a las vías públicas locales, "equipamientos" y "espacios públicos" que se requieran para el desarrollo y bien funcionamiento de los centros de población**; así como establecer disposiciones tendentes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, **garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del "polígono sujeto a densificación"**.

Así, **los preceptos impugnados contravienen la ley general**, cuando prevén que: **1)** los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; **2)** las acciones que impliquen la densificación de los centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras; **3)** las leyes locales deben establecer disposiciones tendentes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación



suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación; **4)** el principio de protección y progresividad del espacio público implica, entre otras cosas, fomentar la creación de espacio públicos, los cuales podrán ampliarse o mejorarse, nunca verse disminuidos; **5)** que los planes o programas municipales de desarrollo, de conurbaciones y de zonas metropolitanas, definirán la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo establecido por las normas oficiales mexicanas aplicables, y que se deben privilegiar la dotación y preservación del espacio público para, entre otras cosas, el deporte, los parques y las plazas, de manera que cada colonia, barrio y localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las normas mencionadas; **6)** los planes o programas municipales de desarrollo urbano deben incluir los aspectos relacionados con la creación del espacio público y las alternativas para su expansión; y **7)** los Municipios deben vigilar y promover que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

• **Décimo séptimo. La previsión relativa al "área libre complementaria", viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público.** El artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada, establece que **en densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones, se dejará área libre complementaria a razón del 8 % sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos;** regla que no satisface los principios que orientan la política pública adoptada en la ley general de la materia para la **creación y ampliación del espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, en los casos de zonas sujetas a políticas de densificación;** lo cual vulnera los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal.

El precepto impugnado conlleva que el Municipio no se encuentre en condiciones de prestar adecuadamente los servicios públicos que le corresponden por lo siguiente:

**1. El "área libre complementaria" no es una figura jurídica que signifique la cesión de terreno en propiedad a los Municipios,** ya que el dominio



sobre el mismo se mantiene en el desarrollador, de tal manera que no es auténticamente un espacio público que pueda disponer el ente municipal para destinarlo a fines públicos, no obstante que **la ley general prevé que los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos;**

**2. Las acciones que impliquen la densificación de los centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras,** lo que no puede ocurrir si el derecho de propiedad sobre el "área libre complementaria" sigue bajo la titularidad del desarrollador;

**3. La ley estatal debe establecer las disposiciones que garanticen la dotación suficiente de espacios públicos por habitante, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes,** lo que no se satisface con el "área libre complementaria";

**4. La ley estatal,** de acuerdo con el principio de protección y progresividad del espacio público, **debe fomentar la creación y ampliación de los espacios públicos, evitando que puedan verse disminuidos;** disminución que ocurre cuando se permite la densificación (incremento de la población o de la vivienda) sin el incremento proporcional del espacio público correspondiente;

**5. No se garantiza la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo que establezcan las normas internacionales u oficiales aplicables,** de manera que cada colonia, barrio o localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las mencionadas normas;

**6. No se permite que los planes o programas municipales de desarrollo urbano puedan incluir los aspectos relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales;**

**7. Se dificulta e impide promover eficazmente que el espacio público tenga una cobertura suficiente,** no obstante que su creación constituye una causa de utilidad pública y un aspecto que debe fomentarse para cumplir con los principios de política pública que se enumeran en el artículo 4 de la ley general de la materia.



• **Décimo octavo. La previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal.** Los artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada, establecen que las áreas de cesión municipal podrán diseñarse como plazas, jardines "y lagunas", con la única restricción que por lo menos el 30 % deberán ser jardines; lo cual permitiría que el 70 % de área de cesión municipal pudiera darse bajo el diseño de una "laguna"; lo cual viola los artículos 115, fracciones III, inciso g), IV, inciso a), y párrafo segundo, y V, último párrafo, y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 4, fracción VII, y 76, párrafo segundo, de la ley general de la materia, que establecen como requisitos del espacio público (área de cesión municipal) su "habitabilidad" y que no sean residuales ni estén ubicados en "zonas inundables" o de riesgos.

Las previsiones impugnadas no satisfacen los principios que orientan la política pública adoptada en la ley general de la materia para la creación de espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, que son servicios públicos que corresponde prestar al Municipio por disposición constitucional.

• **Décimo noveno. La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídicas en relación a su destinatario.** Los artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada, establecen la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines, a cargo de quien solicite la autorización de subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado, lo cual **no genera certeza y seguridad jurídicas para determinar si esa obligación se actualiza a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorización.**

La ambigüedad de tales preceptos impide afirmar de forma categórica e indubitable que la subdivisión de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado genera realmente la obligación de ceder las áreas que corresponden al Municipio.

Además, se limita esa obligación de ceder área municipal a aquellos predios con uso de suelo habitacional, excluyendo el resto de los predios con



**usos de suelo comercial, de servicios o industrial**, lo cual no ocurría con la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, y se vulneran los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 57 y 76 de la ley general de la materia.

• **Vigésimo. La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local.** Los artículos 367, párrafo segundo, 368, 370, 375, 376, y 382, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto de la ley local impugnada, establecen como condición para que los Municipios puedan ejecutar **clausuras y suspensiones de obras** que incumplan con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, **de una autorización judicial previa**, lo que vulnera la autonomía municipal.

De lo resuelto por ese Alto Tribunal en la **controversia constitucional 1/95**, se desprende que en el ejercicio de su potestad de mando, **la administración pública municipal no se encuentra sujeta a la jurisdicción de los Tribunales de Justicia Administrativa, mucho menos a la potestad jurisdiccional de los tribunales locales**, puesto que opera bajo el principio de autotutela administrativa, y que **la intervención de la jurisdicción administrativa solamente se actualiza cuando se suscita la impugnación por parte de los particulares que resulten afectados por el acto administrativo.**

Por autotutela administrativa entendemos la capacidad de la administración pública de imponer su voluntad e incluso ejecutarla sin necesidad de acudir a los Jueces y tribunales para imponer sus decisiones. Así, las normas impugnadas **transgreden los principios de división de poderes, supremacía constitucional y de autonomía municipal, en su vertiente de autotutela administrativa**, ya que desconocen que el Municipio, por conducto de su Ayuntamiento o de la administración pública municipal, constituyen un **auténtico órgano de gobierno dotado de autonomía constitucional**, siendo que tales previsiones lo colocan en una situación de **subordinación frente al Poder Judicial**, pues las autoridades administrativas ya no podrán imponer medidas de seguridad como suspensiones o clausuras, sino sólo cuando sea producto de una resolución judicial.



Por tanto, las normas impugnadas impiden que, en materia de asentamientos humanos, el Municipio ejerza por sí y ante sí sus facultades administrativas y ejecutivas, para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas, como son las suspensiones y clausuras, a los particulares que infrinjan las disposiciones respectivas, sin necesidad de acudir previamente a los tribunales judiciales.

• **Vigésimo primero. Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y constricción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria.** Los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, y 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada, regulan de forma exhaustiva la regulación del momento y condiciones bajo las cuales, por un lado, **los promotores pueden comenzar a recibir los beneficios económicos del proceso de urbanización aún inconcluso** y, por otro, las **circunstancias en que los Municipios deben asumir el costo financiero de los servicios de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento** (a diferencia del resto de los servicios públicos municipales), **aun cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.**

Lo anterior, siendo que el artículo 205, fracción VI, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, establecía que **el titular de la autorización** de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, **estaría obligado a cubrir los gastos de los servicios** de agua potable, drenaje, sanitario, alumbrado público, recolección de basura y mantenimiento de la arborización **hasta la fecha de la recepción por el Municipio de las obras y servicios terminados del fraccionamiento; sin excluir, como ahora lo hacen las normas impugnadas, el alumbrado público y la recolección de basura.**

Por tanto, **el Congreso Local se arroga la facultad del Municipio de regular la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta y administrar los servicios públicos de su competencia.**



• **Vigésimo segundo. La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver.** Los artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la ley local impugnada, reducen prácticamente todos los plazos previstos en lo que se refiere al ejercicio del Ayuntamiento de sus potestades respecto a la **determinación y regulación de los plazos previstos para que las autoridades resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones en el ámbito de sus competencias**, lo cual violan la autonomía municipal, la división de poderes y la supremacía constitucional, pues ello desconoce la competencia constitucional de los Municipios para regular las materias y procedimientos administrativos que le corresponden, pues no se consideran las capacidades institucionales ni la complejidad de revisar cada solicitud, para efectos de determinar los tiempos de revisión de papelería, trámite, autorización y expedición de licencias.

La Legislatura Local distorsiona el sistema de competencias constitucional, porque agota de forma exhaustiva la regulación de todos los aspectos relacionados con procedimientos administrativos formales o constitutivos a partir de los cuales se conforma la voluntad oficial de la administración pública municipal, respecto a las pretensiones de autorización de los interesados para llevar a cabo acciones urbanas previstas en la ley de la materia. Lo anterior, **coloca a los Municipios como meros ejecutores de normas, sin permitir que tengan un razonable margen de libertad para regular procedimientos administrativos y los plazos para resolver**, conforme a sus necesidades y condiciones particulares.

• **Vigésimo tercero. La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídicas.** Los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la ley local impugnada, establecen para efectos prácticos que **la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de restantes, licencias de uso de suelo y de construcción tendrán vigencia indefinida** (sólo para el proyecto ejecutivo se establece una vigencia de 4 años), violan la autonomía municipal, división de poderes y supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local establecían vigencias definidas para todas las autorizaciones.



**Lo anterior genera incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al momento o lapso de tiempo dentro del cual el titular del permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización, puede ejercer la prerrogativa que en el mismo se consigne;** no obstante que es un hecho notorio que las condiciones sociales, económicas, culturales, medioambientales, jurídica y de infraestructura en los centros de población no son estáticas, sino dinámicas.

Tal regulación no es un medio adecuado que sirva a un fin constitucionalmente legítimo, pues distorsiona el ámbito de competencia constitucional del Municipio en materia de planeación, administración y urbana, al grado de que puede llegar a impedir que el desarrollo de las mismas surta el efecto útil deseado. Ello es así, pues si con motivo del desarrollo inadecuado de la función legislativa del Congreso Local, se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de los Municipios, ello transgrede el principio de división de poderes.

Cualquier autorización incorpora una serie de prerrogativas en favor de su titular, motivo por el cual los Jueces podrían llegar a considerar que la posterior entrada en vigor de una norma general no puede modificar o extinguir derechos o la situación jurídica particular surgida con anterioridad al plan o programa, aun a pesar de que el titular de la prerrogativa conferida a través del permiso, licencia o autorización de vigencia indefinida, aún no fuera ejercida.

Los preceptos impugnados, además, **resultan contradictorios con el artículo 93, último párrafo, de la propia ley local impugnada**, el cual establece que la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualquier otro derecho adquirido, que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación.

**• Vigésimo cuarto. El Congreso del Estado desarrolló deficientemente su función legislativa en lo que se refiere a la regulación de aspectos relacionados con la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídicas, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional.** Aunque la ley local impugnada tomó una parte de la estructura y contenido de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, **dejó de recoger lo que establecía**



**el artículo 195 de dicha ley**, que entre otras cosas establecía que los Municipios debían prever en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, **que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano cumplieran con las siguientes características:** a) Que no tuvieran pendientes mayores al 45 %; b) Que el suelo no tuviera fallas o fracturas geológicas; c) Que no fuera susceptible de derrumbes o deslizamientos; d) Que no sea colapsable, dispersivo, granular suelto o corrosivo; e) Que no sea expansivo; f) Que no sea inundable o pantanoso; g) Que no se encuentre dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes; h) Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos; i) Que no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos, entre otras.

Indica que se dejó de recoger lo establecido en el artículo 196, fracción I, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, que preveía una regla concreta para controlar acciones de crecimiento urbano en terrenos con pendiente natural, como medida tendiente a promover e incrementar la resiliencia urbana, consistente en la prohibición expresa y categórica del desarrollador de cualquier acción urbana en terrenos con pendiente natural mayor al 45 %.

De igual manera, **la ley local impugnada modificó sustancialmente el enfoque de lo que establecía el artículo 121, fracción III, inciso b), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano** estatal, que preveía un **principio general de prevención en materia de planeación urbana por cuestiones de riesgo**, como medida tendiente a promover e incrementar la resiliencia urbana, al establecer que la zonificación primaria del territorio, **debía considerar áreas no urbanizables por "prevención de riesgos"**; mientras que ahora el artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada, establece que la zonificación primaria del territorio debe considerar áreas no urbanizables **"por altos riesgos mitigables conforme lo determinen los atlas de riesgo federal, estatal o municipal"**, puesto que la eficacia delimitativa de las eventuales medidas de mitigación no pueden prejugarse desde el nivel de planeación urbana, donde las políticas de zonificación se determinan en función de estudios generales o información a nivel de zona, no en estudios a nivel detalle de un predio o de una parte del mismo.

El cambio de enfoque provoca que sea mucho más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada



área bajo la clasificación de área no urbanizable "**por altos riesgos no mitigables**", cuando antes esa clasificación de área no urbanizable sólo debía atender a la "**prevención de riesgos**", lo que **hacía más sencillo proteger desde el ámbito de la planeación urbana la seguridad e integridad físicas de las personas y sus bienes.**

• **Vigésimo quinto. La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones.** El artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada, prevé la posibilidad de que el Ejecutivo Local incluya en el presupuesto de egresos del Estado una partida presupuestal para financiar proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, y que **los Municipios que constituyan asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros** para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, **podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado**; sin embargo, **la sola previsión de tales posibilidades es insuficiente para lograr los fines del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal**, lo cual, asimismo, vulnera la competencia del Municipio, los principios de certeza y seguridad jurídicas, así como la supremacía constitucional.

El Congreso Local soslaya que **la previsión de una partida presupuestal en el presupuesto de egresos del Estado para financiar los proyectos de alcance metropolitano** previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, **es una necesidad y obligación jurídica**, es decir, **una responsabilidad que deriva de un imperativo legal y constitucional, no una prerrogativa de ejercicio potestativo.**

En el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, se establece como imperativo el dictado de "**medidas necesarias**" para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, "**a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población**", entre otras.



Por su parte, el artículo 115 constitucional, fracciones V y VI, se dispone también que **los Municipios**, en términos de las leyes federales y locales, **estarán facultados para participar en la formulación de planes de desarrollo regional**, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia; y que **cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios**; mientras que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, **planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia**.

El artículo 33 de la ley general de la materia señala que las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y **se coordinarán con las autoridades federales y estatales**, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos de esa ley, y que los gobiernos locales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

El artículo 36 de la citada ley general, dispone que para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, **se establecerán mecanismos e instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad**; que la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de una comisión de ordenamiento metropolitano o de su conurbación, según se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetos y principios de esa ley; que tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento; y **los mecanismos y fuentes de financiamientos de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano**.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley de Gobierno Municipal local establece que las relaciones entre los Poderes del Estado y los Municipios, deberán estar



regidas por los principios de solidaridad, subsidiariedad, así como la **coordinación, colaboración y respeto a la autonomía de los Municipios**.

Por tanto, **si el Congreso del Estado no prescribió como obligación del Poder Ejecutivo el prever una partida presupuestal para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, desarrolló deficientemente la función legislativa que le concede el orden constitucional.**

El Congreso Local ignoró el criterio de ese Alto Tribunal en el sentido de que los alcances de las atribuciones constitucionales de los poderes u órganos constituidos, deben interpretarse de tal manera que pueda garantizarse que cada nivel de gobierno esté en aptitud de llevar a cabo y agotar en sus términos, todas aquellas facultades que el sistema federal le otorga.

CUARTO.—**Radicación, turno y admisión.** Mediante proveído de presidencia de veintidós de enero de dos mil dieciocho, se ordenó formar y registrar esta controversia constitucional bajo el número **16/2018** y se designó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos como instructora en el procedimiento.<sup>2</sup>

Por auto de veintinueve de enero de dos mil dieciocho, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; ordenó emplazar como autoridades demandadas al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León; y dar vista al procurador general de la República.<sup>3</sup>

QUINTO.—**Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.** El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, en representación del Gobernador Constitucional del Estado, dio contestación a la demanda,<sup>4</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

<sup>2</sup> Fojas 241 a 242 del tomo I del expediente principal.

<sup>3</sup> Fojas 243 a 245 del tomo I del expediente principal.

<sup>4</sup> Fojas 566 a 569 del tomo II del expediente principal.



**SEXTO.—Contestación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda,<sup>5</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

**SÉPTIMO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo Federal.** El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dio contestación a la demanda de mérito,<sup>6</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

**OCTAVO.—Contestación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.** El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda de cuenta,<sup>7</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

**NOVENO.—Contestación del Congreso del Estado de Nuevo León.** El nueve de abril de dos mil dieciocho, la presidenta del Congreso del Estado, dio contestación a la demanda de cuenta,<sup>8</sup> la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.<sup>9</sup>

**DÉCIMO.—Opinión del procurador general de la República.** Este funcionario emitió su opinión en el sentido de que debe sobreeser por una parte y, por otra, declarar la validez de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.<sup>10</sup>

**DÉCIMO PRIMERO.—Audiencia.** Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintiocho de agosto de dos mil dieciocho,

<sup>5</sup> Fojas 805 a 894 del tomo II del expediente principal.

<sup>6</sup> Fojas 898 a 990 del tomo II del expediente principal.

<sup>7</sup> Fojas 1006 a 1059 del tomo II del expediente principal.

<sup>8</sup> Fojas 1064 a 1122 del tomo II del expediente principal.

<sup>9</sup> Fojas 1141 a 1142 del tomo II del expediente principal.

<sup>10</sup> Fojas 1244 a 1326 del tomo II del expediente principal.



se llevó a cabo 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, en la que, en términos del diverso 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.<sup>11</sup>

DÉCIMO SEGUNDO.—**Retorno.** Por auto de catorce de marzo de dos mil diecinueve dictado por el presidente de este Alto Tribunal, se retornó el presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, al sustituir a la Ministra en retiro Margarita Beatriz Luna Ramos.

### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, incisos b) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>12</sup> 10, fracción I<sup>13</sup> y 11, fracción V,<sup>14</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la

<sup>11</sup> Fojas 1352 a 1354 del expediente principal.

<sup>12</sup> **Ley reglamentaria de la materia.**

**"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

**"I.** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre ...

**"b)** La Federación y un Municipio; ...

**"i)** Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

<sup>13</sup> **"Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

**"I.** De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

<sup>14</sup> **"Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

**"V.** Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda. ..."



Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea una controversia constitucional entre un Municipio, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales y de la entidad federativa respectiva, en la que se impugna la constitucionalidad 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; y de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

SEGUNDO.—**Legitimación activa.** Enseguida se aborda el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional.

En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>15</sup> prevé que este Tribunal Constitucional es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos.

Por su parte, de acuerdo con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales,<sup>16</sup> **el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo** y, en

<sup>15</sup> **Constitución Federal.**

"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

<sup>16</sup> **Ley reglamentaria de la materia.**

"**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."



todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, suscriben la demanda de controversia constitucional, Víctor Oswaldo Fuentes Solís y Amparo Lilia Olivares Castañeda, en su carácter de presidente municipal y síndico segunda, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio actor, lo que acreditan mediante copias certificadas de las respectivas acta de mayoría de once de junio de dos mil quince, así como del acta de la sesión permanente de cómputo para la renovación de Ayuntamiento, publicada en el Periódico Oficial Local el veinticuatro de junio de dos mil quince, donde se advierte que fueron electos para los cargos que ostentan en el periodo comprendido del treinta y uno de octubre de dos mil quince al treinta de octubre de dos mil dieciocho.<sup>17</sup>

Ahora, conforme al artículo 34, fracción I, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León,<sup>18</sup> la representación del Ayuntamiento será ejercida de manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico o síndico segundo según corresponda; por tanto, en el caso, **quienes suscriben la demanda de esta controversia cuentan con legitimación activa para promoverla.**

Es aplicable la **jurisprudencia P/J. 44/97**, emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA. LA TIENEN EL PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN)". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de mil novecientos noventa y siete, página 418, registro: 198444).

<sup>17</sup> Fojas 188 a 235 del expediente principal.

<sup>18</sup> **Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León.**

"**Artículo 34.** Para el ejercicio de la personalidad jurídica del Municipio, se atenderá a los siguientes supuestos:

"**I. Representación del Ayuntamiento: Será ejercida de manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico o síndico segundo según corresponda;** y podrá delegarse esta representación en favor de cualquier integrante del Ayuntamiento, en cuyo caso, se requiere acuerdo del propio Ayuntamiento; ..."



TERCERO.—**Legitimación pasiva.** Ahora se procede al análisis de la legitimación de las autoridades demandadas, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de este medio de impugnación.

El artículo 105, fracción I, inciso i),<sup>19</sup> de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Por su parte, los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero,<sup>20</sup> de la mencionada ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En este asunto son autoridades demandadas los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales y Locales a quienes se les atribuye la expedición, promulgación y publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

<sup>19</sup> **Constitución Federal.**

"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

<sup>20</sup> **Ley reglamentaria de la materia.**

"**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

"II. Como demandado, la entidad, Poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; ..."

"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."



Por el **Poder Ejecutivo Federal** compareció Misha Leonel Granados Fernández, en su carácter de consejero jurídico de dicho Poder, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nueve de junio de dos mil diecisiete;<sup>21</sup> aunado a ello, cabe señalar que el nueve de enero de dos mil uno fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "**Acuerdo por el que se establece que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan**",<sup>22</sup> dentro de los que se incluyen las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal; por tanto, resulta claro que **dicha autoridad cuenta legitimación pasiva en este asunto.**

Respecto a la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión** compareció Edgar Romo García, quien se ostenta como presidente de su Mesa Directiva, lo que acredita mediante copia certificada del Diario de Debates de dicho órgano legislativo, de primero de febrero de dos mil dieciocho, relativo a la toma de protesta de ese funcionario para ocupar dicho cargo;<sup>23</sup> además, ejerce su representación legal en términos del artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>24</sup> por tanto,

<sup>21</sup> Foja 259 del expediente principal.

<sup>22</sup> "Acuerdo

"ÚNICO. El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>23</sup> Fojas 895 a 896 del tomo II del expediente principal.

<sup>24</sup> **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

**"Artículo 23.**

"1. **Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva** las siguientes: ...

"I) **Tener la representación legal de la Cámara** y delegarla en la persona o personas que resulte necesario; ..."



## **cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio constitucional en representación de la Cámara de Diputados.**

Por la **Cámara de Senadores del Congreso de la Unión**, compareció Ernesto Javier Cordero Arroyo, con el carácter de presidente de su Mesa Directiva, lo que acredita con la copia certificada del acta de la junta previa de dicho órgano legislativo, de treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, de la cual se desprende su designación para el cargo que ostenta;<sup>25</sup> y de conformidad con el artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>26</sup> ejerce su representación legal; por tanto, cuenta **con legitimación procesal para comparecer en este asunto, en representación de la Cámara de Senadores.**

Ahora bien, el **Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León** compareció por conducto de Homero Antonio Cantú Ochoa, en su carácter de subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno Local y en representación del gobernador de la entidad federativa, lo cual acredita con la copia certificada del oficio 17-A/2015<sup>27</sup> de seis de octubre de dos mil quince, en el que se contiene su designación; y atento a lo dispuesto en el artículo 44, fracciones XVII y XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado,<sup>28</sup> cuenta con facultades para repre-

<sup>25</sup> Fojas 1060 a 1063 del tomo II del expediente principal.

<sup>26</sup> **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

**"Artículo 67.**

**"1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores.** En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones: ..."

<sup>27</sup> Foja 570 del tomo II del expediente principal.

<sup>28</sup> **Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León.**

**"Artículo 44. Corresponden al subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana, las siguientes atribuciones: ...**

**"XVII. Representar jurídicamente al secretario y, sin perjuicio de los establecido en la fracción XXXIX del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y en parte inicial del artículo 10 de este reglamento, al titular del Poder Ejecutivo, en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial, administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en asuntos de carácter extrajudicial.**



sentar tanto al secretario general como al titular del Ejecutivo, ante esta instancia constitucional; por tanto, **cuenta con legitimación pasiva para intervenir en esta controversia.**

Finalmente, por lo que respecta al **Poder Legislativo del Estado de Nuevo León**, compareció Karina Marlen Barrón Perales, quien se ostentó como presidenta de su Diputación Permanente, lo que se acredita mediante copia certificada del Decreto 1004 de siete de febrero de dos mil dieciocho,<sup>29</sup> en el cual consta su designación para dicho cargo; y además, ejerce la representación legal de dicho órgano legislativo, de conformidad con los artículos 60, fracción I, inciso c) y 86 Bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León,<sup>30</sup> por tanto, **cuenta con la legitimación pasiva necesaria para comparecer en este procedimiento constitucional.**

CUARTO.—**Oportunidad.** En torno a este aspecto, del escrito de demanda se advierte que el Municipio actor impugna, por un lado, 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

"XVIII. **Efectuar las acciones pertinentes para que**, en términos de la fracción XXXIX, del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y de la parte inicial del artículo 10 de este reglamento, **el secretario represente jurídicamente al titular del Poder Ejecutivo, en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial, administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico; en asuntos de carácter extrajudicial, así como en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, y en los medios de control de la constitucionalidad local; sin perjuicio de la posibilidad de aplicar, en su caso, lo dispuesto en la fracción inmediata anterior. **La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas. ..."**

<sup>29</sup> Fojas 1134 a 1139 del tomo II del expediente principal.

<sup>30</sup> **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.**

"**Artículo 60.** Son atribuciones de los integrantes de la directiva las siguientes:

"**I. Del presidente:** ...

"**c) Representar al Poder Legislativo** en los asuntos de carácter legal y protocolario, pudiendo delegar dicha representación de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado; ..."

"**Artículo 86 Bis.** Durante los períodos de receso, **el presidente de la Diputación Permanente será el presidente del Congreso**, tendiendo para este efecto, las mismas atribuciones que para dicho cargo enuncian esta ley y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso."



dieciséis; y por otro, el Decreto 312, relativo a la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, legislación esta última que el Municipio considera como primer acto de aplicación de la ley general antes mencionada.

De conformidad con la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>31</sup> **tratándose de normas generales, la demanda deberá promoverse a partir del día siguiente de la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.**

Atento a ello, en cuanto a la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, publicada en el Periódico Oficial Local el veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, el plazo legal de treinta días hábiles transcurrió del martes veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete al martes veintitrés de enero de dos mil dieciocho;<sup>32</sup> por lo que al haberse presentado la demanda respectiva el veintidós de enero de dos mil dieciocho, debe concluirse que **fue promovida oportunamente respecto a la referida ley local.**

Finalmente, por lo que respecta a la impugnación de las disposiciones contenidas en la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, una mayoría de seis Ministras y Ministros inte-

<sup>31</sup> **Ley reglamentaria de la materia.**

"**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será: ...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y ..."

<sup>32</sup> Se deben descontar del cómputo respectivo los días dos, tres, nueve y diez, de diciembre de dos mil diecisiete, seis, siete, trece, catorce, veinte y veintiuno de enero de dos mil dieciocho, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del dieciséis de diciembre de dos mil diecisiete al primero de enero de dos mil dieciocho, por corresponder al segundo periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



grantes de este Tribunal Pleno<sup>33</sup> estima que su impugnación también resulta oportuna en esta instancia constitucional, pues la aplicación de esa legislación marco derivó en la expedición de la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, por parte del Congreso de dicha entidad federativa.

Lo anterior, sin que pase desapercibido que el Municipio actor impugnó previamente en la diversa **controversia constitucional 23/2017**, diversas disposiciones y actos derivados de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano** con motivo de su publicación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, pues ello de ninguna manera desvirtúa la oportunidad en la impugnación de dicha legislación a través de la presente controversia constitucional, toda vez que, como se precisó, **su acto de aplicación ha tenido lugar con la expedición de la ley local impugnada en este asunto**, lo que hace factible el análisis conjunto que, en su caso, se realice en el fondo del asunto.

QUINTO.—**Causales de improcedencia.** En este apartado se analizan las causales de improcedencia alegadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

En primer término, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio que, en el caso, se actualiza la causal de improcedencia

<sup>33</sup> Acorde con las votaciones emitidas al resolver la **controversia constitucional 16/2017**, en sesiones de veintiséis y veintiocho de enero de dos mil veintiuno, relativo al considerando quinto. Causales de improcedencia, en su punto B.2. causal de improcedencia advertida de oficio, en la que, por una **mayoría de seis votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea**, se consideró que la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León constituye un acto de aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá separándose de consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunos criterios y consideraciones, Pardo Rebolledo separándose de consideraciones, y Laynez Potisek con consideraciones adicionales, se pronunciaron a favor de la propuesta original, en el sentido de no considerar a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León como un acto de aplicación de la ley general que rige a esa materia.



prevista en la fracción IV del artículo 19, en relación con la fracción II del diverso 20, ambos de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales,<sup>34</sup> toda vez que **las normas y actos impugnados por el Municipio de San Nicolás de los Garza, Estado de Nuevo León**, contenidas y derivados de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, han sido objeto de análisis y resolución en la diversa controversia constitucional 23/2017,<sup>35</sup> la cual fue promovida por el mismo Municipio, en contra de las mismas autoridades demandadas, haciendo valer idénticos conceptos de invalidez, por lo que procede **sobreseser** en este aspecto.

Finalmente, del escrito de demanda del Municipio actor se observa que, entre los actos que impugna, se encuentran "**las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama**". Lo anterior, referido a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

En torno a ello, este Tribunal Pleno observa que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción IV, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que ha sido una posición reiterada de este Alto Tribunal que **para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir**, por lo que, ante una manifestación impre-

<sup>34</sup> Ley reglamentaria de la materia.

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"IV. **Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia**, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, **siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez**, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

"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**; ..."

<sup>35</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de ocho de febrero de dos mil veintiuno.



cisa o genérica como la que hace valer el Municipio actor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente, criterio que encuentra apoyo en la **jurisprudencia P./J. 64/2009**,<sup>36</sup> de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio 2009, página 1461, registro: 166990).

Atendiendo a lo anterior, y al no advertir de oficio la actualización de alguna otra causal de improcedencia, se procede a realizar el estudio de fondo del presente asunto.

**SEXTO.—Cuestiones previas y catálogo de temas que serán analizados en esta resolución.** Existe precedente de este Alto Tribunal en interpretación del artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en algunos aspectos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, al resolver las **controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009** promovidas, respectivamente, por los Municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, todos del Estado de Nuevo León, en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once, que dieron lugar a las **jurisprudencias P./J. 15/2011, P./J. 16/2011 y P./J. 17/2011**, de rubro, texto y datos de identificación siguientes:

<sup>36</sup> De texto: "Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir."



"ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL. Con la adición al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en ella. En dicha materia las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. La ley relativa es la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones originales tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. El indicado ordenamiento fue modificado en 1981 y 1984, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarlo a las reformas del artículo 115 de la Constitución General de la República. De este modo, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional.". (Jurisprudencia **P./J. 15/2011**. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 886, registro: 161384).

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA. La facultad constitucional concurrente en materia de asentamientos humanos prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del



desarrollo nacional establecido en el artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. En este sentido, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: a) La normativa, que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diferentes niveles de gobierno; y, b) La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.". (Jurisprudencia **P./J. 16/2011**. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, registro: 161382).

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA. Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápito de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor.". (Jurisprudencia **P./J. 17/2011**. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro: 161383).

Los criterios anteriores han sido replicados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, el seis de junio de dos mil dieciséis, la **controversia constitucional 50/2012**, promovida por el Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro, en la cual se sostuvo, en esencia, lo siguiente:



"... La materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en la misma. En efecto, ello de conformidad con la adición al artículo 73 de la Constitución Federal de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis.

"El artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución Federal, establece que el Congreso tiene la facultad de expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir la finalidad prevista en el artículo 27 constitucional.

"En esta materia de asentamientos humanos, las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que además de los principios de división competencial cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.

"La indicada ley, constituye la Ley General de Asentamientos Humanos cuyas disposiciones inicialmente establecían la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijaba las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definía los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios; una vez modificada en mil novecientos ochenta y uno y mil novecientos ochenta y cuatro, se incorporaron regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 constitucional.

"El artículo 115 en su fracción V, se dedica a enumerar las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, con la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas.



"La intervención del Municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, no pudiendo ser éste un mero ejecutor de la misma, sino tener una intervención real y efectiva en ella ..."

Ahora bien, mediante decreto publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se reformó el precepto 73 constitucional en el aspecto siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución."

La reforma citada dio paso a la expedición, por parte del Congreso de la Unión, de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano** vigente a partir del veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

Al respecto, de manera particular, en torno a la facultad concurrente municipal en materia de asentamientos humanos, este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, observó que, frente al ámbito competencial del Municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la ley general respectiva. La primera, consistente en **distribuir competencias** en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, **regular** mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del diverso 27 de la Constitución General de la República, **pero sin convertir al Municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno**. Lo anterior fue sustentado con base en las consideraciones siguientes:



"Ahora, desde el punto de vista del orden de gobierno municipal, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, establece las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos; fracción que, en particular, hay que subrayarlo, no se refiere ni a facultades normativas exclusivas del ente municipal, ni a servicios públicos que tiene encomendados, pues todo ello se encuentra previsto en las diversas fracciones II y III de dicho precepto constitucional, respectivamente.

"En efecto, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enumera las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, a la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas. Dicho precepto constitucional dispone:

"Art. 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;<sup>2</sup>

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;



"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

"(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción.'

"Si bien esta fracción se reformó en diciembre de mil novecientos noventa y nueve, su contenido solamente se alteró de manera parcial, al agregarse como facultades la formulación de planes de desarrollo regional [actual inciso c)]; control y vigilancia de la utilización de suelo [actual inciso d)]; formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros [actual inciso h)]; y, celebración de convenios para administración y custodia de zonas federales [actual inciso i)]. Por lo que la facultad concurrente municipal relativa a los asentamientos humanos ya se encontraba como tal desde mil novecientos ochenta y tres, siendo que la reforma de mil novecientos noventa y nueve simplemente tuvo como finalidad aclarar la redacción creando incisos, tal como se advierte del dictamen de la Cámara de Origen sobre las nueve iniciativas que se presentaron para la reforma al artículo 115 por parte de diversos grupos parlamentarios.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Dictamen de la Cámara de Origen: "4.5 Se corrige el actual modelo de redacción que contiene la fracción V del artículo 115 constitucional para abrirlo en incisos y dar mayor claridad a cada una de las materias concurrentes del Municipio. En consecuencia, para atender al espíritu de las iniciativas,



"Fue entonces, en la reforma de dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, cuando se estableció de manera expresa la facultad municipal relacionada con la zonificación y planes de desarrollo urbano, pero sin la intención del Constituyente de que esta facultad fuera más allá de una intervención por parte del Municipio en las facultades estatales y federales en la materia, originarias desde la reforma de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, como lo hemos referido anteriormente; tan es así, que el Municipio en estos momentos históricos era todavía 'administrado' y no 'gobernado' por un Ayuntamiento.<sup>38</sup>

"La reforma de mil novecientos noventa y nueve, si bien no tocó sustantivamente la fracción V más que para ordenar su redacción, sí cambió el contexto normativo constitucional general en el cual debe enmarcarse la tendencia interpretativa de la facultad que ahora nos ocupa. Lo anterior significa que el texto analizado no puede significar exactamente lo mismo antes y después de la reforma de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, ya que la misma otorgó una nueva posición constitucional al Municipio frente al Estado y a la misma Federación.

---

se faculta al Municipio para no sólo controlar y vigilar el uso de suelo sino para autorizarlo; a la par que se le faculta constitucionalmente para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, y participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en aquello que se vincule a la planeación regional."

<sup>38</sup> La exposición de motivos de la reforma del dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se refiere a la fracción estudiada solamente en el siguiente párrafo que se transcribe: "*Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio Libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que en la fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución*"; por su parte, el dictamen de la Cámara de Origen es aún más escueto ya que sólo precisó lo siguiente: "*A juicio de los suscritos, la fracción V que se propone, enriquece notablemente la facultad de los Municipios para intervenir en la planeación de su desarrollo urbano, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en la vigilancia del uso del suelo y en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Crear y administrar zonas de reservas ecológicas y expedir la reglamentación necesaria, son facultades de un extraordinario alcance que ponen las bases para consolidar a los Municipios como los más fuertes puntales del desarrollo nacional.*"



"Lo anterior, significa que la intervención del Municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano no puede tener la misma intensidad antes y después de la reforma referida, y aun cuando la diferencia no puede ser sustantiva, sino sólo de grado, sí le debe otorgar al Municipio una autonomía cierta frente a la planeación nacional y estatal, no pudiendo ser éste un mero ejecutor de la misma, sino tener una intervención real y efectiva en ella.

"Considerando lo anterior puede decirse que, frente al ámbito competencial del Municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la ley general respectiva. La primera, consistente en distribuir competencias en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, regular mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, pero sin convertir al Municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno. Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia P/J. 17/2011, de rubro: 'ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA.'<sup>39</sup>

"Así, mediante el ejercicio de estas atribuciones de distribución y regulación, el Congreso puede establecer una legislación sobre asentamientos humanos que prevea las líneas generales y objetivos comunes del desarrollo territorial a

<sup>39</sup> "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA. Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro: 161383.)



nivel nacional, con objeto de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, esto es, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, pero respetando un ámbito de autonomía efectiva para el Municipio.<sup>40</sup>

En efecto, de lo transcrito se desprende que, con motivo de lo resuelto en la **controversia constitucional 19/2017**, es criterio de este Tribunal Pleno que, con motivo de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios, con base en la fracción V de ese precepto,  **cuentan con una autonomía frente a la planeación nacional y estatal, no pudiendo tener el carácter de un mero ejecutor, sino tener una intervención real y efectiva en ella**, de manera que el Congreso de la Unión, como las Legislaturas Locales, al expedir una legislación sobre asentamientos humanos, a la luz de los objetivos establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, a fin de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, **deben respetar un ámbito de autonomía efectiva para al orden de gobierno municipal**.

Atendiendo a lo expuesto, para efectos metodológicos, el análisis de fondo del presente asunto se centrará en los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor a través de los cuales cuestiona diversas previsiones normativas de la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, lo cual se desarrollará conforme a los siguientes temas y subtemas:

CONSIDERANDO	TEMA
SÉPTIMO	<b>Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal. Análisis de los conceptos de invalidez décimo primero, <u>décimo segundo y décimo tercero</u>.</b>

<sup>40</sup> Fojas 98 a 102 de la sentencia dictada en la **controversia constitucional 19/2017**.



<b>OCTAVO</b>	<p><b>Impugnaciones dirigidas a combatir las facultades del Ejecutivo Local relacionadas con los planes y programas de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio.</b> <u>Análisis de los conceptos de invalidez quinto, sexto, séptimo y octavo.</u></p> <p><b>A. La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder (artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada).</b> <u>Análisis del quinto concepto de invalidez.</u></p> <p><b>B. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno Local (artículo 52 de la ley local impugnada).</b> <u>Análisis del sexto concepto de invalidez.</u></p> <p><b>C. La previsión de que el Gobierno Local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada).</b> <u>Análisis del séptimo concepto de invalidez.</u></p> <p><b>D. La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local (artículo 57 de la ley local impugnada).</b> <u>Análisis del octavo concepto de invalidez.</u></p>
<b>NOVENO</b>	<p><b>Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local (Artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo, y 328, de la ley local impugnada).</b> <u>Análisis del noveno concepto de invalidez.</u></p>



<b>DÉCIMO</b>	La facultad del Congreso Local para crear al organismo de planeación urbana de la zona metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal (artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio, párrafo segundo, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo concepto de invalidez.</u>
<b>DÉCIMO PRIMERO</b>	La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal [artículo 136, fracción III, inciso a), de la ley local impugnada]. <u>Análisis del décimo quinto concepto de invalidez.</u>
<b>DÉCIMO SEGUNDO</b>	La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local (artículos 367, párrafo segundo, 368, fracción I, 370, 375, 376, y 382, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo concepto de invalidez.</u>
<b>DÉCIMO TERCERO</b>	La reducción de plazos para que el Municipio resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver (artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo segundo concepto de invalidez.</u>
<b>DÉCIMO CUARTO</b>	La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica (artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo tercer concepto de invalidez.</u>
<b>DÉCIMO QUINTO</b>	El Congreso del Estado desarrollo deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídicas, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional [artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada]. <u>Análisis del vigésimo cuarto concepto de invalidez.</u>
<b>DÉCIMO SEXTO</b>	La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, viola la autonomía del Municipio, al



	<p>no permitir ejercer sus funciones (artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo quinto concepto de invalidez.</u></p>
<p><b>DÉCIMO SÉPTIMO</b></p>	<p><b>Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria. <u>Análisis de los conceptos de invalidez décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno.</u></b></p> <p><b>A. Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo sexto concepto de invalidez.</u></b></p> <p><b>B. La previsión relativa al "área libre complementaria", viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo séptimo concepto de invalidez.</u></b></p> <p><b>C. La previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo octavo concepto de invalidez.</u></b></p> <p><b>D. La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas y jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo noveno concepto de invalidez.</u></b></p>
<p><b>DÉCIMO OCTAVO</b></p>	<p><b>Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria (artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, y 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo primer concepto de invalidez.</u></b></p>



**DÉCIMO NOVENO**

**La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana (artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada). Análisis del décimo cuarto concepto de invalidez.**

**SÉPTIMO.—Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal.** El Municipio actor en sus conceptos de invalidez décimo primero, décimo segundo y décimo tercero, hace valer argumentos que se encuentran íntimamente relacionados entre sí, que se reducen a lo siguiente:

- **El Congreso Local viola la forma del Estado Federal y la autonomía municipal, pues al ampliar el objeto de la ley local impugnada, no deja margen de libre apreciación a Municipios para que, atendiendo a sus particularidades, apliquen sus propias políticas urbanas y establezcan las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines esenciales de la materia, previstas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal (décimo primer concepto de invalidez).** Artículos 1, fracciones I, II, III y IV; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11, 79, fracción III, 86, 88, y 111 de la ley local impugnada.

- **Falta de competencia del Congreso de Nuevo León para regular de manera sustantiva y fijar criterio en lo relativo al ordenamiento territorial, uso del suelo, desarrollo urbano, planificación urbana municipal (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación), así como zonificación y movilidad urbana (décimo segundo concepto de invalidez).**

- **El Congreso Local se extralimitó en su facultad legislativa, vulnerando la forma del Estado Federal, al imponer un único modelo de desarrollo urbano y establecer a detalle los contenidos y estrategias normativas que deberán seguir todos los Municipios de la entidad, quedando prácticamente sin libertad de elección en cuanto a las políticas públicas o estrategias que puedan**



**emplear para la consecución de los fines establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, generando desregulación del sector inmobiliario y maximizar las utilidades de los inversores** (Décimo tercero concepto de invalidez). Artículos 3, 11, 79, 86, 88 y 111 de la ley local impugnada.

De lo anterior se desprende que el Municipio actor impugna, en esencia, la falta de competencia del Congreso Local para cambiar el objeto de la ley local impugnada pues, a su parecer, con ello lleva a cabo la imposición de un modelo único de desarrollo urbano a través de un marco normativo que, por el grado de detalle en que se regula, estima que restringe las competencias constitucionales del ente municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Lo alegado por el Municipio actor, en torno a los preceptos que impugna en este apartado, resulta **parcialmente fundado**.

Como se ha mencionado, este Tribunal Constitucional ha desarrollado una doctrina jurisprudencial en torno a la materia de asentamientos humanos, atendiendo, por una parte, a lo resuelto por este Pleno en las **controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009**;<sup>41</sup> pero, además, acorde con lo sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la diversa **controversia 62/2011**.<sup>42</sup>

En primer término, se ha reconocido que la regulación del dominio del suelo tiene sustento en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, del cual se desprende que la Nación tendrá, en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales

<sup>41</sup> Promovidas, respectivamente, por los Municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, todos del Estado de Nuevo León, resueltas en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once, por unanimidad de once votos.

<sup>42</sup> Promovida por el Municipio de Xaltocan, del Estado de Tlaxcala, en su sesión celebrada el once de abril de dos mil doce, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Fernando Franco González Salas y presidente Sergio A. Valls Hernández (ponente). Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.



susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, por lo que se deben dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Dados los múltiples aspectos que intervienen en la materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, **se ha hecho necesario que en la planeación para el crecimiento de los centros de población, intervengan los diversos órdenes de gobierno**, para que, de forma coordinada y congruente, se regulen los aspectos relacionados con el control y desarrollo de los conjuntos demográficos que se asientan en una determinada área física, en la fundación, conservación, mejora y desenvolvimiento de las áreas urbanas que surgen como consecuencia de ellos.

Tal situación ha sido considerada por el Poder Revisor de la Constitución para agregar un apartado C a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución General, a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, y con ello, **establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

En efecto, de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la citada reforma constitucional, así como del dictamen relativo de la Cámara de Diputados, se desprende lo siguiente:

### **Exposición de motivos:**

"Los elementos y acciones que inciden en los centros urbanos de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, lo que implica que para la ordenación



de los centros urbanos, las acciones de los Ayuntamientos, gobiernos estatales y del propio Gobierno Federal deberán darse de acuerdo con las competencias que la Constitución General de la República les ha conferido, respondiendo a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana, debiendo por tanto fijarse dichas bases en la Carta Fundamental y en la ley reglamentaria correspondiente.

"En los sistemas de Gobierno Federal, lo que ha determinado el conferirle a la Federación una competencia, es la trascendencia nacional de una materia cuya atención rebasa el ámbito de una entidad federativa en lo particular; ese ha sido el sentido del sistema mexicano consagrado en diversas normas del Texto Constitucional y especialmente destacado por el artículo 117 de la Constitución en vigor. En este mismo sentido los problemas que pertenecen a dos o más entidades federativas en materias de nivel nacional deben de atenderse con la participación del Gobierno Federal, criterio general que sigue la Constitución al establecer la competencia de los tribunales federales para dirimir las controversias que se susciten entre dos entidades federativas.

"La Constitución de 1917 no contiene ninguna norma que establezca regulaciones en materia urbana, por tanto en los términos del artículo 124 se entiende en principios como una materia reservada a los Estados; sin embargo, es de señalarse que además de las razones históricas que explican la ausencia correspondiente, la problemática urbana se encuadra dentro de un conjunto de acciones que difícilmente podrían establecer una facultad exclusiva a cualquiera de los niveles de gobierno por los múltiples elementos, materias y atribuciones que concurren a la misma.

"En los términos de la vigente distribución de competencias del sistema federal mexicano, la Federación ejerce facultades decisivas en el desarrollo urbano, como las correspondientes a la tenencia de la tierra, agua, bosques, contaminación ambiental, vías generales de comunicación, energía eléctrica, y en otras materias, así como lo relativo a la promoción económica, las inversiones públicas de la Federación, tienen impacto determinante en dicho proceso, condicionan las posibilidades del crecimiento agrícola e industrial, y dan origen a la creación de fuentes de trabajo, las que constituyen el elemento de atracción básica en la elección que los grupos humanos toman para asentarse.



"La multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano nos lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las entidades federativas entre sí, y de éstas con la Federación, como única forma de ser congruente al federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida. Federalizar estas acciones públicas, sería una posición conservadora, antihistórica, que escindiría responsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal; sólo la acción compartida entre la Federación y los Estados, permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral.

"...

"Las autoridades deberán dictar las medidas necesarias para reglamentar los asentamientos humanos en el amplio sentido del término y establecer las provisiones, usos destinos y reservas de tierras, aguas y bosques, con objeto de planear y regular la fundación de las ciudades y demás centros de población; su conservación y mejoramiento.

"En consecuencia con lo anterior, se propone la adición de dos fracciones al artículo 115; en la primera de ellas y para los efectos de la reforma al párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución, se reafirma la facultad de los Estados y de los Municipios para que dentro del ámbito de sus competencias expidan las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la ley federal reglamentaria de la materia; en la segunda se prevé la posibilidad y se establecen los mecanismos de solución para que en forma coordinada la Federación, las entidades federativas y los Municipios planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de población que estando situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica.

"Finalmente, en el artículo 73 se faculta al Congreso de la Unión para que expida las leyes que establezcan la adecuada concurrencia en las entidades federativas, de los Municipios y de la propia Federación en la solución de los problemas expresados."



## Dictamen. Cámara de Diputados:

"La adición de la fracción XXIX-C al artículo 73 constitucional, facultará al Congreso de la Unión para legislar en materia de asentamientos humanos. Esta disposición fundamentará la expedición de una ley federal que defina bases generales para regular y coordinar la incidencia de los tres niveles gubernamentales en el ordenamiento de los centros de población.

"Con esta estructura normativa, Gobierno Federal, entidades federativas y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, concurrirán al cumplimiento de los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Se evitarán interferencias competenciales en materia urbana propiciadas por el actual régimen; se favorecerá el crecimiento controlado de las áreas, citadinas, una más adecuada distribución poblacional y un mejor aprovechamiento de nuestros recursos.

"Avance significativo en materia de coordinación constituye la adición al artículo 115 constitucional con las fracciones IV y V. La primera estatuye la facultad de los Estados y Municipios para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, a efecto de cumplir, en el ámbito de sus respectivas competencias, con la filosofía de esta reforma y con la ley federal de la materia.

"La nueva fracción V del citado precepto, permitirá afrontar eficazmente el problema de las megalópolis. La continuidad geográfica formada por varios centros urbanos, comprendidos en territorios municipales de dos o más entidades federativas, podrá enfocarse por los niveles competenciales federal, estatal y municipal. El desarrollo de estas áreas se plantará y regulará en acción conjunta y coordinada."

Con motivo de la reforma constitucional en comento, el veintiséis de mayo del referido año mil novecientos setenta y seis, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones tenían por objeto **establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país**; fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y definir los principios



conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Cabe mencionar que la referida ley general fue modificada en los años de mil novecientos ochenta y uno, y mil novecientos ochenta y cuatro, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 de la Constitución Federal.

Ahora bien, no fue sino hasta el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, en que se abrogó la citada Ley General de Asentamientos Humanos, con motivo de la expedición de una diversa, la cual, a su vez, fue abrogada por la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, **todo lo cual atendiendo a las facultades del Congreso de la Unión reconocidas en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.**

Asimismo, se ha establecido **que la facultad concurrente de los diferentes órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional**, tal y como se encuentra previsto en el artículo 22 de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente, así como en el diverso 3 de la Ley de Planeación, cuyos textos disponen lo siguiente:

### **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

"Artículo 22. La planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales.

"La planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano y de los centros de población estará a cargo, de manera



concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley."

### Ley de Planeación

"Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

"Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados."

Se debe destacar que las facultades de planeación de los distintos órdenes de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que **tienen una injerencia directa en las políticas públicas que se desarrollan, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones, de tal manera que entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá para planear o coordinar la planeación entre ellos desde el nivel superior.**

Derivado de ello, como se adelantó, este Tribunal Constitucional ha establecido que, por tanto, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano que son paralelas y complementarias: **la vía normativa**, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y **la vía de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación** que, si bien derivan y



tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como: congruencia, coordinación y ajuste.

Ahora, desde el punto de vista del orden de gobierno municipal, el artículo 115, fracción V, establece las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos; fracción en particular, hay que subrayarlo, **no se refiere ni a facultades normativas exclusivas del ente municipal, ni a servicios públicos que tiene encomendados**, pues todo ello se encuentra previsto en las diversas fracciones II y III de dicho precepto constitucional, respectivamente.

En efecto, el artículo 115, fracción V, enumera las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, a la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que **éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas**. Dicho precepto constitucional dispone:

"Art. 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;



"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción."

En este aspecto, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, este Tribunal Pleno observó que, mediante el ejercicio de estas atribuciones de **distribución y regulación**, el Congreso de la Unión puede establecer una legislación sobre asentamientos humanos que prevea las líneas generales y objetivos comunes del desarrollo territorial a nivel nacional, con objeto de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, esto es, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, **pero respetando un ámbito de autonomía efectiva para el Municipio.**

En esta tesitura, se dijo que **si bien el Congreso de la Unión tiene la facultad constitucional de dirigir la política nacional en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano**, cuya manifestación primaria se expresa en



la expedición de la ley en la que distribuya competencias y defina el tipo de relaciones de colaboración que habrán de entablar los distintos niveles de gobierno, **ésta no puede ejercerse de modo tal que se desconozca la necesaria participación que debe existir por parte de los Estados y los Municipios en esta materia**, en tanto que ello es una condición indispensable para que, de forma coordinada, se pueda lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana desde el marco de una visión de conjunto de la problemática que implica el control y desarrollo de los conglomerados que se encuentran inmersos en una situación sedentaria dentro de un territorio específico (asentamientos humanos), así como del proceso que surge como consecuencia de dichos conglomerados, cuyo objetivo se traduce en el mejoramiento y crecimiento de los centros de población (desarrollo urbano).

Así, se reconoció que, en ejercicio de las facultades que derivan del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General, el Congreso de la Unión determinó abrogar la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, para dar paso a la vigente Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, donde se **plasma un modelo de desarrollo urbano con una visión de planeación a largo plazo, basado en principios y objetivos distintos a los de la legislación anterior**, en el que se promueven los usos de suelo mixtos, la densificación sustentable de las edificaciones, y el transporte público peatonal y no motorizado.

De esta forma, al resolver la referida **controversia 17/2018**, este Tribunal Pleno observó que, en términos generales la Ley General de Asentamientos Humanos cumple con establecer bases normativas para **lograr una efectiva congruencia y coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ejercicio de sus facultades constitucionales en materia de asentamientos humanos**, con el objetivo de que sus acciones resulten consistentes con el modelo de desarrollo urbano que el Congreso de la Unión ha establecido en la ley de la materia, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.

No obstante, en ese estudio también se precisó que los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa ***"y evitar la impo-***



**sición de cajones de estacionamiento"**, ambos de la ley general de la materia, resultaban **inconstitucionales**<sup>43</sup> por las razones siguientes:

"A diferencia de las disposiciones antes analizadas donde, en términos generales, el Congreso de la Unión se limitó a establecer los principios y bases generales que deben orientar la regulación y planeación en materia de asentamientos humanos, los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa 'y evitar la imposición de cajones de estacionamiento', de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano sí ocasionan una vulneración a las competencias del Municipio previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues en ellos se establecen mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

"En esencia, el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,<sup>44</sup> de la ley general de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria<sup>45</sup> en las zonas que no se determinen de conservación, se deben:

<sup>43</sup> Por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política", consistente en declarar la invalidez, con efectos únicamente entre las partes, de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II, y 71, fracción III, en su porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra y los señores Ministros Esquivel Mossa con reserva de criterio en cuanto a esta declaratoria de invalidez, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos particulares.

<sup>44</sup> Artículo 59. ...

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

"a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;



"a) Considerar compatibles, y por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"b) Permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y

"c) Garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

"Puede observarse que tales prescripciones, antes que ser principios o bases aplicables a la planeación urbana, constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad. Con ello, prácticamente se obliga al Municipio a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal.

---

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo, y

"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

<sup>45</sup> La zonificación secundaria se define en el artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos, como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.



"Por lo que corresponde al artículo 71, fracción III de la Ley General de Asentamientos Humanos ahí se establece que, en las políticas de movilidad que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

"En términos generales en tal precepto se establece una directriz que los distintos órdenes de gobierno deben atender para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos, dejando que sean las autoridades de los distintos órdenes de gobierno encargadas de su implementación quienes determinen, de acuerdo con las peculiaridades del desarrollo urbano de su ámbito territorial, su concreta aplicación.

"No obstante, por lo que hace a la porción normativa de ese precepto que dice: 'y evitar la imposición de cajones de estacionamiento',<sup>46</sup> se observa que se trata de un mandato concreto por el que, desde la Ley General de Asentamientos Humanos se obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano. De esta manera, se convierte al Municipio en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas en la citada ley general, pasando por alto que las atribuciones regulatorias del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos no pueden llegar al extremo de desconocer la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez."

En ese sentido y teniendo en cuenta lo sustentado por este Pleno, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en el caso se observa que, en términos generales, los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III, IV y V; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII; 79, 86, y 111, todos de la ley local impugnada, invocados

<sup>46</sup> "Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ...

"III. Promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**; ..."



por el accionante en su demanda, **prácticamente reproducen los objetivos, definiciones y parámetros establecidos por el Congreso de la Unión en la materia que se analiza, aterrizándolos al ámbito local y municipal respectivo,** como se aprecia a continuación:

Ley general de la materia	Ley local impugnada
<p>"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.</p> <p>"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:</p> <p>"I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente;</p> <p>"II. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;</p> <p>"III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación de la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos;</p>	<p>"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de Nuevo León.</p> <p>"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:</p> <p>"I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para planear, regular y ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el Estado, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente;</p> <p>"II. Establecer la concurrencia del Estado y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal;</p> <p>"III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre el Estado y los Municipios para la planeación de la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos y la cercanía de los ciudadanos con los bienes, servicios y fuentes de empleo que requieren para desempeñar sus actividades urbanas;</p>



"IV. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población, y

"V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia. ..."

**Ley general de la materia**

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"XIX. Crecimiento: política o acción urbana tendiente a ordenar y regular las zonas para la expansión física de los centros de población;

" ...

"XII. Densificación: acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes y la población flotante por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras;

" ...

"XXXVIII. Zonificación: la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos de suelo y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento;

"IV. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos de suelo y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población;

"V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia."

**Ley local impugnada**

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"X. Crecimiento: acción tendente a ordenar y regular las zonas para la expansión física de los centros de población;

" ...

"XXIII. Densificación: acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras;

" ...

"XCV. Zonificación: la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento;



"XXXIX. Zonificación primaria: la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; comprendiendo las áreas urbanizadas y áreas urbanizables, incluyendo las reservas de crecimiento, las áreas no urbanizables y las áreas naturales protegidas, así como la red de vialidades primarias, y

"XL. Zonificación secundaria: la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos."

**Ley general de la materia**

"Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ...

"II. Fomentar la distribución equitativa del espacio público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios; ..."

**Ley general de la materia**

"Artículo 76. Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

"Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en

"XCVI. Zonificación primaria: la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; comprendiendo las áreas urbanizadas y áreas urbanizables, incluyendo las reservas de crecimiento, las áreas no urbanizables y las áreas naturales protegidas, así como la red de vialidades primarias; y

"XCVII. Zonificación secundaria: la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos."

**Ley local impugnada**

"Artículo 79. Las políticas públicas para la movilidad urbana deberán cumplir con los principios establecidos en la presente ley, así como contemplar los lineamientos siguientes: ...

"II. Fomentar la distribución equitativa del espacio público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios; ..."

**Ley local impugnada**

"Artículo 86. Los programas de desarrollo urbano de centros de población son los instrumentos que integran el conjunto de disposiciones y normas para ordenar y regular su zonificación, reservas, usos y destinos del suelo y sus compatibilidades, las especificaciones de las densidades de población, construcción y ocupación, que tiendan a mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios.

"Los programas de desarrollo urbano de los centros de población deberán contener, además de lo estipulado en el artículo 56 de esta ley, lo siguiente:



<p>zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano."</p>	<p>"..."</p>
<p><b>Ley general de la materia</b></p>	<p><b>Ley local impugnada</b></p>
<p>"Artículo 59. Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.</p>	<p>"Artículo 111. La zonificación que se establezca en los planes y programas de desarrollo urbano correspondientes, deberá observar lo siguiente:</p>
<p>"La zonificación primaria, con visión de mediano y largo plazo, deberá establecerse en los programas municipales de desarrollo urbano, en congruencia con los programas metropolitanos en su caso, en la que se determinarán:</p>	<p>"I. La zonificación primaria tendrá una visión de mediano y largo plazo, en la que se determinara:</p>
<p>"I. Las áreas que integran y delimitan los centros de población, previendo las secuencias y condicionantes del crecimiento de la ciudad;</p>	<p>"a) Las áreas conforme al artículo 136 de esta ley;</p>
<p>"II. Las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables, localizadas en los centros de población;</p>	<p>"b) Las zonas de conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento; y</p>
<p>"III. La red de vialidades primarias que estructure la conectividad, la movilidad y la accesibilidad universal, así como a los espacios públicos y equipamientos de mayor jerarquía;</p>	<p>"c) Las reservas territoriales, priorizando las destinadas a la urbanización progresiva.</p>
<p>"IV. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;</p>	<p>"II. La zonificación secundaria, se determinará en las matrices de compatibilidad que se contemplen en los planes y programas municipales de desarrollo urbano de acuerdo a los criterios siguientes:</p>
<p>"V. La identificación y las medidas necesarias para la custodia, rescate y ampliación del espacio público, así como para la protección de los derechos de vía;</p>	<p>"a) En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades, estableciendo:</p>
<p>"VI. Las reservas territoriales, priorizando las destinadas a la urbanización progresiva en los centros de población;</p>	<p>"1. Los usos y destinos del suelo permitidos, prohibidos y condicionados;</p>
	<p>"2. La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos; y</p>
	<p>"3. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados.</p>
	<p>"b) En las zonas que no se determinen de conservación:</p>



"VII. Las normas y disposiciones técnicas aplicables para el diseño o adecuación de destinos específicos tales como para vialidades, parques, plazas, áreas verdes o equipamientos que garanticen las condiciones materiales de la vida comunitaria y la movilidad;

"VIII. La identificación y medidas para la protección de las zonas de salvaguarda y derechos de vía, especialmente en áreas de instalaciones de riesgo o sean consideradas de seguridad nacional, compensando a los propietarios afectados por estas medidas, y

"IX. La identificación y medidas para la protección de los polígonos de amortiguamiento industrial que, en todo caso, deberán estar dentro del predio donde se realice la actividad sin afectar a terceros. En caso de ser indispensable dicha afectación, se deberá compensar a los propietarios afectados.

"La zonificación secundaria se establecerá en los planes o programas municipales de desarrollo urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

"I. En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades, y

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

"a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"1. Se consideraran compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos residenciales, los usos comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana;

"2. Se permitirá la densificación, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana. Los interesados en densificar deberán asumir el costo que el incremento represente. La autoridad competente establecerá los mecanismos necesarios para aplicar dicho costo, el cual será utilizado en mejorar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita una adecuada densificación y mezcla de usos; y

"3. Se garantizará que se consolide una red de vialidades operativa y funcional y una dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."



"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo, y

"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

Conforme a lo expuesto, puede advertirse que **las disposiciones emitidas por el Congreso del Estado de Nuevo León en la ley local impugnada constituyen el desenvolvimiento normativo del modelo de desarrollo urbano determinado por el Congreso de la Unión**, con base en el cual distribuyó las facultades concurrentes que, en materia de asentamientos humanos, comparten los tres órdenes de gobierno, con el objetivo de que en la planeación del desarrollo urbano, así como en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, se cumplieran los principios que orientan esta materia de forma congruente y coordinada.

Lo anterior, máxime que, en concordancia con el artículo 11<sup>47</sup> de la ley general de la materia, los diversos 11 y 88<sup>48</sup> de la ley local impugnada prevén,

<sup>47</sup> "Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento; ..."

<sup>48</sup> "Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"I. Elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, incluyendo la zonificación



respectivamente, las facultades de los Municipios en materia asentamientos humanos, destacadamente, elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, así como formular, aprobar y administrar zonificación primaria y secundaria del territorio, así como vigilar su cumplimiento.

No obstante, atendiendo a lo resuelto en la **controversia constitucional 19/2017**, este Tribunal Pleno advierte, de manera específica, la **inconstitucionalidad** de los **artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III**, en su porción normativa que dice: "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", **86, fracción II, inciso b)**, y **111, fracción II, inciso b)**, **numerales 1, 2 y 3**, de la ley local impugnada, los cuales establecen:

"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de Nuevo León.

"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:

prevista en lo conducente, adoptando normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, así como aprobar los reglamentos y disposiciones de carácter general en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación, construcción, estacionamientos, así como vigilar su cumplimiento; tratándose de los planes o programas municipales antes citados, se deberá solicitar a la autoridad competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia de dichos planes o programas con la planeación estatal, así mismo, posteriormente se deberá solicitar su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado y su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y su incorporación en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la Secretaría antes citada;

"II. Formular, aprobar y administrar la zonificación prevista en los programas de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, los reglamentos en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación y construcción; adoptando normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las normas oficiales mexicanas, así como vigilar su cumplimiento; ..."

**"Artículo 88. Corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio, mediante una zonificación primaria y una zonificación secundaria.**

"Los planes o programas de desarrollo urbano municipal tienen por objeto el ordenamiento territorial y regulación de los procesos de conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento de los asentamientos humanos del territorio municipal, contemplaran, además de lo señalado en el artículo 60 de esta ley, lo siguiente: ..."



"...

"II. Establecer la concurrencia del Estado y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal; ..."

"Artículo 79. Las políticas públicas para la movilidad urbana deberán cumplir con los principios establecidos en la presente ley, así como contemplar los lineamientos siguientes: ...

"III. Promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento; ..."

"Artículo 86. Los programas de desarrollo urbano de centros de población son los instrumentos que integran el conjunto de disposiciones y normas para ordenar y regular su zonificación, reservas, usos y destinos del suelo y sus compatibilidades, las especificaciones de las densidades de población, construcción y ocupación, que tiendan a mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios.

"...

"II. Los usos y destinos predominantes del suelo por zona o zonificación secundaria, de acuerdo a los criterios siguientes:

"...

"b) En las zonas que no se determinen de conservación:

"1. Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad, considerándose igualmente compatibles los servicios públicos y la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión, en cualquier uso de suelo, para zonas urbanizables y no urbanizables; por lo que se



deberá de promover la mezcla de usos del suelo, procurando integrar las zonas residenciales con usos comerciales, de servicios y los centros de trabajo, para impedir una expansión física desordenada de los centros de población y buscar una adecuada estructura vial;

"2. Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"3. Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo;

"4. Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad;

"5. En el contenido de este apartado, las autoridades deberán expresar la permisibilidad de usos mixtos en los nuevos fraccionamientos y conjuntos urbanos habitacionales sujetos al régimen de propiedad en condominio horizontal, en los términos en lo dispuesto por el número 1, de este inciso c), de ésta misma fracción; y

"6. Las disposiciones para la protección de los derechos de vías y las zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública."

"Artículo 111. La zonificación que se establezca en los planes y programas de desarrollo urbano correspondientes, deberá observar lo siguiente:

" ...

"II. La zonificación secundaria, se determinará en las matrices de compatibilidad que se contemplen en los planes y programas municipales de desarrollo urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

" ...



"b) En las zonas que no se determinen de conservación:

"1. Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos residenciales, los usos comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana;

"2. Se permitirá la densificación, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana. Los interesados en densificar deberán asumir el costo que el incremento represente. La autoridad competente establecerá los mecanismos necesarios para aplicar dicho costo, el cual será utilizado en mejorar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita una adecuada densificación y mezcla de usos; y

"3. Se garantizará que se consolide una red de vialidades operativa y funcional y una dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

Lo anterior es así, pues las porciones normativas destacadas de los preceptos transcritos, ocasionan una **vulneración a las competencias del Municipio actor previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal**, por establecer mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad municipal para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

En efecto, los artículos **86, fracción II, inciso b), y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de la ley local impugnada, de la ley local que se analiza, establecen coincidentemente que al llevarse a cabo la zonificación secundaria en las zonas que no se determinen de conservación, se debe observar, en esencia, lo siguiente:

a) Considerar compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;



b) Permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y

c) Garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Como se observa, antes de ser principios o bases aplicables a la planeación urbana, **tales previsiones constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten**, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad, con lo cual, prácticamente se obliga al ente municipal a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal. Acorde con ello, debe declararse la **invalidez** de los artículos **86, fracción II, inciso b)**, y **111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de la ley local impugnada.

Lo anterior es así, máxime que, como se destacó, los referidos artículos prevén de manera coincidente tales mandatos para el orden de gobierno municipal, sin que pase desapercibido que el artículo 86, fracción II, inciso b), contiene previsiones adicionales en sus numerales 3, 5 y 6; sin embargo, al formar parte del marco normativo que regula la zonificación secundaria en zonas que no se determinen de conservación, la invalidez de dichos numerales deriva de la inconstitucionalidad detectada por este Pleno en los términos señalados en el párrafo anterior.

Por lo que respecta al **artículo 79, fracción III**, de la ley local impugnada, de dicha norma se desprende que, en las políticas de movilidad urbana que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**.



En términos generales, se advierte que tal precepto establece una directriz para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos; no obstante, por la porción que dice: "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", se traduce en un mandato concreto que obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano. De esta manera, el orden de gobierno municipal se convierte en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidos por el legislador local, lo cual **desconoce la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez.**

Finalmente, este Pleno sostiene que, en el caso, resulta inconstitucional el **artículo 1, párrafo segundo, fracción II**, de la ley local analizada, al determinar la concurrencia en la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal, pues ello se ve relacionado con los temas directamente regulados en los citados numerales **86, fracción II, inciso b)**, y **111, fracción II, inciso b)**, **numerales 1, 2 y 3**, del propio ordenamiento.

Conforme a lo expuesto, lo procedente es, por un lado, reconocer la **validez** de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11, y 88, de la ley local impugnada; y por otro, declarar la **invalidez** de los **artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III**, en su porción normativa que dice: "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", **86, fracción II, inciso b)**, y **111, fracción II, inciso b)**, **numerales 1, 2 y 3**, de ese mismo ordenamiento.

**OCTAVO.—Impugnaciones dirigidas a combatir las facultades del Ejecutivo Local relacionadas con los planes y programas de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio. Análisis de los conceptos de invalidez quinto, sexto, séptimo y octavo.** El Municipio actor combate las facultades otorgadas al Ejecutivo del Estado de Nuevo León en relación con los planes y programas de desarrollo urbano municipal y zonificación del territorio, alegando que ello afecta su autonomía constitucional y lo subordinan a dicho Poder, conforme a lo siguiente:



- En su quinto concepto de invalidez alega que la facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder (artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada).

- En su sexto concepto de invalidez sostiene que la previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno Local (artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56 de la ley local impugnada).

- En su séptimo concepto de invalidez aduce que la previsión de que el Gobierno Local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada).

- En su octavo concepto de invalidez considera que la previsión relativa a que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local (artículo 57 de la ley local impugnada).

Los artículos 9, fracción IX, 10, fracción IV, 11, fracción I, 52, 53, fracción IX, 56, penúltimo párrafo, y 57, primer párrafo, de la ley local impugnada a que alude el Municipio actor, son del tenor siguiente:

"Artículo 9. Corresponde al gobernador del Estado: ...

"IX. Ordenar la publicación en el Periódico Oficial del Estado y la inscripción en la Dirección de Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León de los distintos planes, así como de los programas de desarrollo urbano, a solicitud de las autoridades que corresponda;"



"Artículo 10. Corresponde a la secretaría: ...

"IV. Analizar, verificar y calificar la congruencia y vinculación de los distintos planes y programas que integran el sistema estatal de planeación del desarrollo urbano, con el propósito de que exista apropiada congruencia, coordinación y ajuste con la planeación estatal y federal, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través del dictamen de congruencia estatal;"

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"I. Elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, incluyendo la zonificación prevista en lo conducente, adoptando normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, así como aprobar los reglamentos y disposiciones de carácter general en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación, construcción, estacionamientos, así como vigilar su cumplimiento; tratándose de los planes o programas municipales antes citados, se deberá solicitar a la autoridad competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia de dichos planes o programas con la planeación estatal, así mismo, posteriormente se deberá solicitar su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado y su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y su incorporación en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la secretaría antes citada;"

"Artículo 52. El Estado a través de la secretaría, de oficio, en los casos de los planes o programas, o a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal, tratándose de los programas referidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, analizará y verificará que los proyectos de planes o programas de desarrollo urbano, terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento, como requisito previo a su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado,



guarden apropiada congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal;"

"Artículo 53. El análisis de la congruencia, entre los planes o programas de desarrollo urbano se realizará respecto a los siguientes temas: ...

"IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, programas de desarrollo urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."

"Artículo 56. Para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, una vez que las autoridades competentes autoricen que sean sometidos a consulta pública, deberán seguir el siguiente procedimiento:

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de desarrollo urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente tratándose de una modificación parcial, el aviso se publicará en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado;

"II. Las autoridades correspondientes autorizarán que sean sometidos a consulta pública, en el caso de los Municipios esta autorización deberá ser otorgada por sus Ayuntamientos, debiéndose enviar para su publicación estas autorizaciones en la Gaceta Municipal en un término de 5-cinco días;

"III. Una vez cumplido lo anterior, deberán dar aviso del inicio del proceso de la consulta pública y especificando los principales cambios y modificaciones y las zonas afectadas. Este aviso deberá ser publicado en cuando menos dos de los diarios de mayor circulación en la entidad, durante 3-tres días consecutivos y deberá cumplir con un tamaño mínimo de un octavo de página;

"IV. Los proyectos de los planes o programas o las modificaciones a los vigentes estarán disponibles para la consulta pública durante un plazo de 30-treinta a 60-sesenta días hábiles según disponga la convocatoria, mínimo en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en ma-



teria de desarrollo urbano, así como en sus respectivos portales de internet, durante dicho plazo los interesados podrán solicitar un ejemplar del proyecto y de sus anexos gráficos, así como presentar por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano, o las modificaciones a los vigentes, a sus anexos y demás contenido del mismo. Los planteamientos deberán estar fundamentados y consignar domicilio para oír y recibir notificaciones.

"Previo al inicio del proceso de la consulta pública a que se refiere el párrafo que antecede, la autoridad estatal o municipal competente, mediante oficio, podrá solicitar que se verifique la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados.

"Estas dependencias, entidades o prestadoras de servicios públicos deberán contestar por escrito sus observaciones al plan o programa de desarrollo urbano en un término máximo de 30-treinta días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de recepción del oficio; de no contestar la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, dentro del término señalado, se entenderá que no hay observaciones al plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa en dar respuesta;

"V. Dentro del plazo que refiere la fracción anterior, la o las autoridades competentes, según el caso, deberán:

"a) Celebrar al menos dos audiencias públicas para exponer de parte de la autoridad los proyectos de planes o programas o sus modificaciones.

"La primera audiencia pública se hará el primer día del plazo de la consulta pública, para dar inicio al proceso de participación social y tendrá el propósito de presentar el proyecto de plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, en los objetivos y en las estrategias planteadas. Se informarán los principales cambios y modificaciones a las zonas afectadas; del procedimiento para presentar las propuestas, comentarios y observaciones, se responderá a las preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de



los asistentes a la audiencia, sea de manera verbal o por escrito, en este último caso, se firmarán y sellarán de recibido.

"La última audiencia pública se hará el último día del plazo fijado para la consulta pública y la participación social, siguiendo el mismo procedimiento de la primera audiencia, y tendrá como propósito recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, los cuales se deberán sellar y firmar de recibido, sin perjuicio de que los planteamientos, propuestas u observaciones se presenten durante el plazo de la consulta pública, o bien en forma electrónica a través de los sitios web.

"De dichas audiencias se levantarán actas circunstanciadas que consignen la asistencia y las preguntas y planteamientos de los asistentes, mismos que serán utilizadas, en lo procedente, en los ajustes a los proyectos presentados junto con las propuestas que se hayan recibido a lo largo del periodo de consulta.

"b) También al inicio del plazo de consulta pública, en un término máximo de 5-cinco días hábiles posteriores a la primera audiencia, se (sic) deberá celebrarse una audiencia con los integrantes del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, o con el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano o de la zona conurbada, según corresponda, con el propósito de exponer el proyecto de plan o programa o sus modificaciones al vigente.

"De dicha audiencia también se levantará un acta que consigne las preguntas y planteamientos de los asistentes, misma que será utilizada en lo procedente, en los ajustes o modificaciones a los proyectos presentados; y

"c) Una vez concluido el proceso de consulta la autoridad competente verificará la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de servicios públicos relacionadas;

"VI. La autoridad competente tendrá un plazo de 30-treinta días hábiles, prorrogables a 60-sesenta días hábiles, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos,



para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes, mismos que se deberán notificar al domicilio señalado para oír y recibir notificaciones.

"Las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse; éstas y las respuestas por escrito a los planteamientos o propuestas improcedentes estarán en consulta pública en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios web, durante un plazo de 20-veinte días hábiles, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones; y

"VII. Cumplidas las formalidades para la participación social en la formulación o modificación de los planes o programas de desarrollo urbano, las autoridades competentes elaborarán la versión final de dichos planes o programas incorporando, en lo conducente, los resultados de dicha participación y los planteamientos o propuestas procedentes.

"Asimismo, tratándose de los planes a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, el Ayuntamiento, el presidente municipal, la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, o, en su caso, el Instituto Municipal de Planeación Urbana, deberá solicitar al Estado, a través de la dependencia estatal competente en materia de desarrollo urbano, que analice, verifique y califique que la versión final del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano guarden la apropiada congruencia, coordinación y ajuste y vinculación entre los distintos niveles de planeación estatal y federal.

"La secretaria procederá a analizar el documento que se le presente con respecto a cada uno de los temas o puntos de congruencia que establece (sic) los artículos (sic) 53 y 54 segundo párrafo, de esta ley, y en caso de detectar incongruencias, dentro de los siguientes 90-noventa días hábiles contados a partir del día siguiente al que fue recibida la solicitud, formulará las recomendaciones que considere procedentes para que el proyecto de que se trate sea revisado o modificado, y poder emitir el dictamen de congruencia correspondiente a efecto de proceder a su aprobación definitiva, a la publicación en el Periódico Oficial del Estado e inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado.



"Cuando la secretaría realice observaciones al proyecto de plan o programa de desarrollo urbano presentado por la autoridad estatal o por el Municipio, éstas tendrán un plazo de 40-cuarenta días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción del oficio, para hacer las aclaraciones o presentar las adecuaciones que correspondan. Si en dicho plazo no se emite aclaración alguna, se entenderá que se procedió a la adecuación del proyecto presentado, debiéndose presentar nuevamente a la secretaría para que ésta emita el respectivo dictamen de congruencia, el que se deberá de expedir en un término no mayor a 20-veinte días hábiles.

"En el caso de que se tramiten diversos planes o programas de desarrollo urbano de un mismo Municipio, en un mismo periodo o procedimiento, el dictamen de congruencia se solicitará de forma simultánea.

"Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron, la autoridad estatal o municipal competente en materia de desarrollo urbano, aprobará el plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los planes o programas vigentes, tratándose de los planes o programa de desarrollo urbano competencia de los Municipios se presentarán estos documentos conjuntamente con el dictamen de congruencia ante el Ayuntamiento para su aprobación. Para la validez y obligatoriedad de los planes o programas de desarrollo urbano se deberá realizar su publicación en forma íntegra en el Periódico Oficial del Estado, en los casos de los planes o programas de nivel municipal se publicarán en la gaceta municipal, cuando el Municipio cuente con ese medio de difusión, y se procederá a realizar las solicitudes y gestiones necesarias para que se inscriban en la Dirección (sic) Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, en los términos que señala esta ley.

"La autoridad que expida los planes o programas de desarrollo urbano, después de ser publicados en el Periódico Oficial del Estado, procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes, y podrán publicarse en forma abreviada en uno de los periódicos de mayor circulación de la entidad."

"Artículo 57. Los planes o programas de desarrollo urbano, entrarán en vigor treinta días hábiles después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y deberán ser inscritos en la Dirección del Registro Público de la Propiedad



y del Comercio del Instituto Registral Catastral del Estado, dentro de los 30-treinta días hábiles siguientes al de su publicación, a partir de este momento empezarán a surtir efectos contra terceros.

"..."

**A. La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder (artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada).** Análisis del quinto concepto de invalidez.

Atendiendo al parámetro constitucional expuesto y a la línea jurisprudencia que ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resultan **infundados** los argumentos formulados por en su quinto concepto invalidez, donde alega que la facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder, como se explica a continuación:

En primer término, se debe señalar que el artículo 115 de la Constitución Federal, en la parte que interesa a este estudio, dispone lo siguiente:

"Artículo 115. ...

(Reformada, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; ...

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; ...

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones



administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;"

Al respecto, como se adelantó, este Alto Tribunal ha considerado **facultades concurrentes** las contenidas en la fracción V del precepto 115 constitucional. Asimismo, que en dicho precepto **el Constituyente otorgó una mayor participación al Municipio**, sin que se trate de una competencia exclusiva y excluyente de los demás niveles de planeación.

Particularmente, las facultades de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a), así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, a que se refiere el inciso d), ambas de la fracción V del artículo 115 constitucional, que **no son de ámbito exclusivo o aislado del Municipio**, pues el propio numeral las sujeta a los lineamientos establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, por lo tanto, **deben guardar congruencia con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno**; ello, sin llegar al extremo de que el Municipio quede a merced de las decisiones del Estado, ya que éstas pudieran ser arbitrarias, de no contar con un control.

Por otra parte, **el Tribunal Pleno ha determinado que es constitucional la inscripción y registro, así como su publicación en los medios de difusión oficial, de los planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial; al igual que la existencia del dictamen de congruencia de los planes y programas municipales respecto de los de distintos niveles de gobierno, emitido por la autoridad competente del Ejecutivo Estatal.**

Como se mencionó, al resolverse la **controversia 94/2009**, de la que derivaron las jurisprudencias **P./J. 15/2011** y **P./J. 16/2011**, de rubros: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL." y "ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.", respectivamente, se estableció que al ser las materias de desarrollo urbano y asentamientos humanos concurrentes, **los Municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias**, por lo que al ejercer sus atribuciones lo deben hacer



como lo señala el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, esto es, **siempre en los términos de las leyes federales y estatales relativas.**

En ese contexto, la **Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial** dispone, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen; ..."

"Artículo 8. Corresponden a la Federación, a través de la secretaría, las atribuciones siguientes: ...

"II. Formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los Municipios; ..."

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"IV. Aplicar y ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial; ...

"VII. Analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos programas municipales de desarrollo urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal;

"VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal; ...

"XXVI. Atender las consultas que realicen los Municipios sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de Desarrollo Urbano, y ..."



"Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

"...

"XII. Validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"XIII. Solicitar a la autoridad competente de la entidad federativa, la inscripción oportunamente en el Registro Público de la Propiedad de la entidad los planes y programas que se citan en la fracción anterior, así como su publicación en la gaceta o Periódico Oficial de la entidad;

"XIV. Solicitar la incorporación de los planes y programas de desarrollo urbano y sus modificaciones en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la secretaría; ..."

"Artículo 44. El Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta.

"En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el Ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes;"



De lo visto, se obtiene que **las entidades federativas tienen como deber ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial**; aunado ello **los Municipios deben ajustar su plan o programa de desarrollo urbano, a los de niveles superiores**.

Asimismo, se desprende que, **el nivel municipal tiene el deber de inscribir dicho instrumento en el Registro Público de la Propiedad, previa consulta a la autoridad competente de la entidad federativa sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste a la planeación estatal y federal**, de manera que el Municipio que registra y publica su programa correspondiente, se encuentra autorizado para proceder, en el ámbito de su jurisdicción, al ejercicio de las facultades previstas por la fracción V del artículo 115 constitucional, tales como expedición de licencias o autorizaciones de urbanización, de régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, construcción, reconstrucción, ampliación y acciones urbanas.

Además, una vez el Municipio presenta solicitud de consulta ante la autoridad competente del Estado **sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste del programa municipal respecto de la planeación estatal y federal**, la entidad federativa debe, en el **plazo de noventa días hábiles**, dar respuesta precisa de si existe congruencia y ajuste entre dicho programa municipal y el de aquellos otros órdenes gubernamentales, en la inteligencia de que **si omite pronunciamiento al respecto opera la afirmativa ficta**; en tanto que si la autoridad estatal dictamina desfavorablemente, **deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el ente municipal efectúe modificaciones y ajustes**.

De esta manera, **el contenido de tales reglamentaciones será objeto del escrutinio en que la autoridad competente debe basar el dictamen de congruencia del programa municipal frente al del Estado y la Federación en la materia**.

Atendiendo a lo anterior, resulta **infundado el quinto concepto de invalidez** que formula el Municipio actor, donde aduce que la facultad del Ejecutivo Local de ordenar la publicación del plan o programa de desarrollo urbano municipal y zonificación de suelo en el periódico local, así como su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, invade su competencia constitucional, entorpece el



proceso de expedición de las normas que integran su orden jurídico municipal en materia de desarrollo urbano y lo subordinan al Poder Ejecutivo Estatal, pues **tales previsiones resultan acordes con los mandatos establecidos por el Congreso de la Unión en la ley general de la materia.**

En efecto, **queda a cargo del Municipio**, como punto de partida para el ejercicio de sus facultades constitucionales, **solicitar a la autoridad local competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia** de dichos planes o programas con la planeación estatal y, **posteriormente se solicitar su inscripción** en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, **así como su publicación** en el Periódico Oficial de la entidad federativa, e incorporación en el sistema de información territorial y urbano local.

La anterior denominación no es distinta a la establecida por la ley general, sin que se advierta que el legislador local ordene a cargo del Municipio un trámite invasor de las facultades constitucionales, siendo acorde a sus artículos 10, fracciones IV, VII, VIII y XXVI; 11, fracciones I, XII, XIII y XIV; y 44, siendo que este último precepto constriñe la coordinación de las autoridades municipales para que, una vez que el Ayuntamiento apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, consulte a la autoridad local competente sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal, **ello como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.**

En los términos apuntados, las previsiones normativas impugnadas resultan congruentes con lo establecido en la legislación general, rectora en la materia conforme al precepto 115, fracción V, constitucional, sin que se advierta un trámite que invada las competencias que alega el actor; de manera que lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada.

**B. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento,**



**viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno Local (artículo 52 de la ley local impugnada). Análisis del sexto concepto de invalidez.**

Por otra parte, resulta **infundado el sexto concepto de invalidez** del actor, donde sostiene que el artículo 52 de la ley local impugnada, invade su competencia y transgrede el artículo 44 de la ley general de la materia, por establecer que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento.

El artículo 52 impugnado por el demandante, establece lo siguiente:

"Artículo 52. El Estado a través de la secretaría, de oficio, en los casos de los planes o programas, o a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal, tratándose de los programas referidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 50<sup>49</sup> de esta ley, analizará y verificará que los proyectos de planes o programas de desarrollo urbano, terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento, como requisito previo a su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en la Dirección del Registro Público

<sup>49</sup> "Artículo 50. El sistema estatal de planeación del desarrollo urbano es el conjunto de planes o programas tendientes al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la regulación de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad, y estará integrado por:

"I. El Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;

"II. Los programas regionales de desarrollo urbano;

"III. Los programas metropolitanos o de zonas conurbadas;

"IV. Los programas sectoriales;

**"V. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;**

**"VI. Los programas de desarrollo urbano de centros de población; y**

**"VII. Los programas parciales.**

"Los planes o programas citados en el párrafo anterior se regirán por las disposiciones de esta ley, por las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, y demás normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables; serán obligatorios, deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano y, en su caso, deberán de contar con los dictámenes de validación y congruencia que deberán solicitar."



de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, guarden apropiada congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal;"

De lo anterior se advierte que, la autoridad estatal competente deberá, **a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal**, analizar la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de los planes o programas municipales de desarrollo urbano y de los centros de población, así como los programas parciales, con respecto a los distintos niveles de planeación estatal y, en su caso, federal, como requisito previo a su aprobación, publicación en el medio oficial respectivo y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral local. Lo anterior, una vez terminada la consulta pública respectiva, respecto de la cual se deberán analizar los planteamientos y propuestas que, en su caso, se hayan formulado, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o municipal correspondiente.

Atendiendo a los mandatos de la legislación general en estudio, su artículo 10, fracción VII, determina que corresponde a las entidades federativas analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos programas municipales de desarrollo urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal; y conforme al diverso 44 de ese propio ordenamiento, **en caso de detectar inconsistencias, justificar clara y expresamente las recomendaciones que considere pertinentes.**

Por su parte, en términos del artículo 11, fracción XII, de la ley general en estudio, corresponde a los Municipios, **"validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."**

En ese sentido, resulta claro que **lo previsto en el artículo 52 impugnado resulta acorde con los mandatos de coordinación previstos en la ley general de la materia**, pues en tanto que no concluya definitivamente la etapa de verifi-



cación de congruencia que deberá realizar la autoridad local, el ente municipal se ve impedido para ejercer sus atribuciones constitucionales plasmados en sus planes y programas en materia de desarrollo urbano, al requerir la confirmación del Gobierno Local para su validación, requisito con el Ayuntamiento podrá solicitar y llevar a cabo su divulgación a través de su publicación e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio respectivo.

Así, **en la medida en que el Municipio no obtenga tal validación en la calificación de congruencia**, sin atender, en su caso, a las observaciones y propuestas de ajuste que formula la autoridad local en torno a su programa o plan respectivo, es dable concluir que **el ente municipal no se encuentra autorizado para ejercer sus atribuciones constitucionales**, pues las mismas deben resultar congruentes con respecto a los distintos niveles de planeación tanto estatal como, en su caso, federal, cuya verificación queda a cargo del gobierno de la entidad federativa. En esos términos, debe reconocerse la **validez** del artículo 52 de la ley local impugnada.

**C. La previsión de que el Gobierno Local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada). Análisis del séptimo concepto de invalidez.**

Siguiendo con estas ideas, es igualmente **infundado el séptimo concepto de invalidez** que formula Municipio actor, donde aduce que la previsión contenida en el artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada, que autoriza al Gobierno Local para calificar que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola los artículos resulta contraria a los artículos 10, fracción VII y 44 de la ley general de la materia, así como la autonomía municipal reconocida en la fracción V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional, traduciéndose en una intromisión del Ejecutivo en los procesos de planeación urbana municipal y generando subordinación del ente municipal, al permitir que objete la legitimidad del proceso de consulta o se califique la validez de las disposiciones de los planes y programas.



El dispositivo impugnado establece lo siguiente:

"Artículo 53. El análisis de la congruencia, entre los planes o programas de desarrollo urbano se realizará respecto a los siguientes temas: ...

"IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, programas de desarrollo urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."

Ahora bien, el artículo 10, fracción II,<sup>50</sup> y 11, fracción XXII,<sup>51</sup> de la ley general de la materia, otorgan facultades a los Estados y Municipios, respectivamente, para que los primeros establezcan normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación; y para que los segundos establezcan mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de desarrollo urbano.

Por su parte, el numeral 30 de la referida ley general, determina que la obligación de las entidades federativas de determinar la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano.

"Artículo 30. La legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano.

<sup>50</sup> "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"II. **Establecer normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación a que se refiere esta ley;**"

<sup>51</sup> "Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"XXII. **Crear los mecanismos de consulta ciudadana** para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano y los que de ellos emanen de conformidad con lo dispuesto por esta ley;"



"En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento:

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de desarrollo urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente;

"II. Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de sus sitios web, a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones;

"III. Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta pública en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de sus sitios web, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones, y

"IV. Cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones podrán ser expedidos por la autoridad competente y para su validez y obligatoriedad deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial del gobierno del Estado correspondiente. Además, la autoridad que lo expide procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes."

En esos términos, el artículo 56 de la ley local impugnada, regula el procedimiento de consulta pública en torno a la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, en los términos siguientes:

"Artículo 56. Para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, una vez que las autoridades competentes autoricen que sean sometidos a consulta pública, deberán seguir el siguiente procedimiento:



"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de desarrollo urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente tratándose de una modificación parcial, el aviso se publicará en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado;

"II. Las autoridades correspondientes autorizarán que sean sometidos a consulta pública, en el caso de los Municipios esta autorización deberá ser otorgada por sus Ayuntamientos, debiéndose enviar para su publicación estas autorizaciones en la Gaceta Municipal en un término de 5-cinco días;

"III. Una vez cumplido lo anterior, deberán dar aviso del inicio del proceso de la consulta pública y especificando los principales cambios y modificaciones y las zonas afectadas. Este aviso deberá ser publicado en cuando menos dos de los diarios de mayor circulación en la entidad, durante 3-tres días consecutivos y deberá cumplir con un tamaño mínimo de un octavo de página;

"IV. Los proyectos de los planes o programas o las modificaciones a los vigentes estarán disponibles para la consulta pública durante un plazo de 30-treinta a 60-sesenta días hábiles según disponga la convocatoria, mínimo en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, así como en sus respectivos portales de Internet, durante dicho plazo los interesados podrán solicitar un ejemplar del proyecto y de sus anexos gráficos, así como presentar por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano, o las modificaciones a los vigentes, a sus anexos y demás contenido del mismo. Los planteamientos deberán estar fundamentados y consignar domicilio para oír y recibir notificaciones.

"Previo al inicio del proceso de la consulta pública a que se refiere el párrafo que antecede, la autoridad estatal o municipal competente, mediante oficio, podrá solicitar que se verifique la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados.



"Estas dependencias, entidades o prestadoras de servicios públicos deberán contestar por escrito sus observaciones al plan o programa de desarrollo urbano en un término máximo de 30-treinta días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de recepción del oficio; de no contestar la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, dentro del término señalado, se entenderá que no hay observaciones al plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa en dar respuesta;

"V. Dentro del plazo que refiere la fracción anterior, la o las autoridades competentes, según el caso, deberán:

"a) Celebrar al menos dos audiencias públicas para exponer de parte de la autoridad los proyectos de planes o programas o sus modificaciones.

"La primera audiencia pública se hará el primer día del plazo de la consulta pública, para dar inicio al proceso de participación social y tendrá el propósito de presentar el proyecto de plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, en los objetivos y en las estrategias planteadas. Se informarán los principales cambios y modificaciones a las zonas afectadas; del procedimiento para presentar las propuestas, comentarios y observaciones, se responderá a las preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes a la audiencia, sea de manera verbal o por escrito, en este último caso, se firmarán y sellarán de recibido.

"La última audiencia pública se hará el último día del plazo fijado para la consulta pública y la participación social, siguiendo el mismo procedimiento de la primera audiencia, y tendrá como propósito recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, los cuales se deberán sellar y firmar de recibido, sin perjuicio de que los planteamientos, propuestas u observaciones se presenten durante el plazo de la consulta pública, o bien en forma electrónica a través de los sitios web.

"De dichas audiencias se levantarán actas circunstanciadas que consignen la asistencia y las preguntas y planteamientos de los asistentes, mismos que



serán utilizadas, en lo procedente, en los ajustes a los proyectos presentados junto con las propuestas que se hayan recibido a lo largo del periodo de consulta.

b) También al inicio del plazo de consulta pública, en un término máximo de 5-cinco días hábiles posteriores a la primera audiencia, se (sic) deberá celebrarse una audiencia con los integrantes del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, o con el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano o de la zona conurbada, según corresponda, con el propósito de exponer el proyecto de plan o programa o sus modificaciones al vigente.

"De dicha audiencia también se levantará un acta que consigne las preguntas y planteamientos de los asistentes, misma que será utilizada en lo procedente, en los ajustes o modificaciones a los proyectos presentados; y

"c) Una vez concluido el proceso de consulta la autoridad competente verificará la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de servicios públicos relacionadas;

"VI. La autoridad competente tendrá un plazo de 30-treinta días hábiles, prorrogables a 60-sesenta días hábiles, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes, mismos que se deberán notificar al domicilio señalado para oír y recibir notificaciones.

"Las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse; éstas y las respuestas por escrito a los planteamientos o propuestas improcedentes estarán en consulta pública en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios web, durante un plazo de 20-veinte días hábiles, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones; y



"VII. Cumplidas las formalidades para la participación social en la formulación o modificación de los planes o programas de desarrollo urbano, las autoridades competentes elaborarán la versión final de dichos planes o programas incorporando, en lo conducente, los resultados de dicha participación y los planteamientos o propuestas procedentes.

"Asimismo, tratándose de los planes a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, el Ayuntamiento, el presidente municipal, la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, o, en su caso, el Instituto Municipal de Planeación Urbana, deberá solicitar al Estado, a través de la dependencia estatal competente en materia de desarrollo urbano, que analice, verifique y califique que la versión final del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano guarden la apropiada congruencia, coordinación y ajuste y vinculación entre los distintos niveles de planeación estatal y federal.

"La secretaría procederá a analizar el documento que se le presente con respecto a cada uno de los temas o puntos de congruencia que establece (sic) los artículo (sic) 53 y 54 segundo párrafo, de esta ley, y en caso de detectar incongruencias, dentro de los siguientes 90-noventa días hábiles contados a partir del día siguiente al que fue recibida la solicitud, formulará las recomendaciones que considere procedentes para que el proyecto de que se trate sea revisado o modificado, y poder emitir el dictamen de congruencia correspondiente a efecto de proceder a su aprobación definitiva, a la publicación en el Periódico Oficial del Estado e inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado.

"Cuando la secretaría realice observaciones al proyecto de plan o programa de desarrollo urbano presentado por la autoridad estatal o por el Municipio, estas tendrán un plazo de 40-cuarenta días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción del oficio, para hacer las aclaraciones o presentar las adecuaciones que correspondan. Si en dicho plazo no se emite aclaración alguna, se entenderá que se procedió a la adecuación del proyecto presentado, debiéndose presentar nuevamente a la secretaría para que ésta emita el respectivo dictamen de congruencia, el que se deberá de expedir en un término no mayor a 20-veinte días hábiles.



"En el caso de que se tramiten diversos planes o programas de desarrollo urbano de un mismo Municipio, en un mismo periodo o procedimiento, el dictamen de congruencia se solicitará de forma simultánea.

"Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron, la autoridad estatal o municipal competente en materia de desarrollo urbano, aprobará el plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los planes o programas vigentes, tratándose de los planes o programa de desarrollo urbano competencia de los Municipios se presentarán estos documentos conjuntamente con el dictamen de congruencia ante el Ayuntamiento para su aprobación. Para la validez y obligatoriedad de los planes o programas de desarrollo urbano se deberá realizar su publicación en forma íntegra en el Periódico Oficial del Estado, en los casos de los planes o programas de nivel municipal se publicarán en la Gaceta Municipal, cuando el Municipio cuente con ese medio de difusión, y se procederá a realizar las solicitudes y gestiones necesarias para que se inscriban en la Dirección (sic) Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, en los términos que señala esta ley.

"La autoridad que expida los planes o programas de desarrollo urbano, después de ser publicados en el Periódico Oficial del Estado, procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes, y podrán publicarse en forma abreviada en uno de los periódicos de mayor circulación de la entidad."

En esos términos, en el procedimiento previsto en la legislación local impugnada se prevé la participación del público en general, siendo que **los proyectos o las modificaciones respectivos deberán estar disponibles de manera pública** durante un plazo de treinta a sesenta días hábiles, según disponga la convocatoria, mínimo en las oficinas de la secretaría local o de la dependencia municipal competente, así como en sus respectivos portales de Internet, a fin de que **los interesados puedan solicitar un ejemplar del proyecto, así como de sus anexos gráficos, y presenten por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren, las cuales deberán estar fundamentados.**



Dentro de ese plazo **se deberán celebrar, al menos, dos audiencias públicas**, la primera con el propósito de presentar el proyecto del plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, objetivos y estrategias planteadas; se responderán preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes, sea verbal o por escrito; la última, con el propósito de recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, sin perjuicio de aquellos que se presenten durante el plazo de la consulta pública, o en forma electrónica a través de los sitios web.

Además, se prevé que, previo al inicio del proceso de la consulta pública, **la autoridad estatal o municipal competente, podrá solicitar la verificación de congruencia** del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes **con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados**, las cuales cuentan con un plazo de treinta días hábiles, **para formular por escrito sus observaciones**; y en caso de no contestar, se entenderá que no hay observaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa.

Incluso, una vez concluido el proceso de consulta, la autoridad local competente, se encuentra vinculada a verificar la congruencia de los planes y programas de desarrollo urbano respectivos, contando con un plazo de treinta días hábiles, prorrogables a sesenta, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes.

En todo caso, **las modificaciones al proyecto** respectivo deberán fundamentarse, en tanto que éstas **y las respuestas por escrito** a los planteamientos o propuestas improcedentes **estarán en consulta pública** en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios web, durante un plazo de veinte días hábiles, **previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones.**



Atento a lo anterior, cabe recordar que corresponde a las entidades federativas verificar la congruencia del plan o programa de desarrollo urbano municipal con la planeación estatal y federal, a través de dictámenes de congruencia estatal; y al Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, debe consultar a la autoridad competente local sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal.

De esta manera, es claro que el proceso de consulta pública constituye una parte del procedimiento previsto para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano municipal, a través del cual se da participación efectiva de la ciudadanía, en el cual la autoridad local competente tiene la obligación de verificar que se cumpla con la congruencia del proyecto respectivo, dando respuesta a las propuestas y ajustes ciudadanas para, en su caso, llevar a cabo su modificación, fundando y motivando su determinación.

En ese sentido, y siendo acorde con las previsiones de la ley general de la materia, el proceso de consulta ciudadano debe resultar acorde con los distintos niveles de planeación tanto estatal y federal, cuya verificación queda a cargo del gobierno de la entidad, hecho lo cual, para su validez y obligatoriedad deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial local correspondiente, así como su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio respectivo. Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada.

**D. La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local (artículo 57 de la ley local impugnada).** Análisis del octavo concepto de invalidez.

Continuando con el análisis de los argumentos desarrollados por el Municipio actor, en su octavo concepto de invalidez considera que la previsión contenida en el artículo 57, primer párrafo, de la ley local impugnada, relativa a que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta



días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local. El referido precepto establece lo siguiente:

"Artículo 57. Los planes o programas de desarrollo urbano, entrarán en vigor treinta días hábiles después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y deberán ser inscritos en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral Catastral del Estado, dentro de los 30-treinta días hábiles siguientes al de su publicación, a partir de este momento empezarán a surtir efectos contra terceros.

"..."

Lo alegado por el actor resulta **infundado**, toda vez que, como se ha explicado, aun cuando la materia de asentamientos humanos sea concurrente entre los diferentes órdenes de gobierno, **los Municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias**, por lo que, al ejercer sus atribuciones, lo deberán hacer como lo establece el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, esto es, **en los términos de las leyes federales y estatales relativas**.

La previsión impugnada sujeta la entrada en vigor de los planes y programas de desarrollo urbano a un plazo de treinta días después de su publicación en el Periódico Oficial Local, transcurrido el cual deberán ser inscritos dentro de los siguientes treinta días a tal publicación, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Catastral local.

Al respecto, cabe señalar que la vigencia de una norma general se halla íntimamente ligada a la noción de eficacia jurídica, en tanto se refiere, desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica; es decir, a su entrada en vigor. Así, se encuentra vinculada al lapso de tiempo durante el cual ésta habrá de surtir efectos jurídicos. La regla general en nuestro orden jurídico es que las normas comienzan a surtir efectos jurídicos con posterioridad a su promulgación y publicación, según lo determinen ellas mismas, o de conformidad con reglas particularmente establecidas.



Si bien es cierto que el efecto inmediato de la vigencia de una norma encuentra sus límites en el principio de irretroactividad, el cual impide su aplicación a situaciones o relaciones jurídicas ya constituidas (creación, modificación o extinción), o a efectos ya producidos (hechos cumplidos o consumados), ninguna restricción existe cuando las consecuencias son posteriores a su vigencia, aun cuando hayan sido generadas por una situación jurídica existente; por tanto, su efecto inmediato se presenta lógicamente ante hechos constitutivos o extintivos de situaciones o relaciones jurídicas, producidos con posterioridad al inicio de su vigencia.

Es aplicable a estos razonamientos, la tesis de rubro y texto: "IRRETROACTIVIDAD. LAS NORMAS RIGEN EXCLUSIVAMENTE HECHOS ACONTECIDOS A PARTIR DE SU VIGENCIA. Aunque es verdad que es principio general de derecho que toda norma posterior viene a derogar a la anterior, aquélla no puede ejercer efectos retroactivos sobre situaciones jurídicas establecidas antes de esa vigencia, sino que la norma posterior rige precisa y exclusivamente los hechos acontecidos a partir de su vigencia.". (*Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Segunda Sala, Volumen CXXXV, Tercera Parte, página 161).

Ahora bien, este Tribunal Pleno observa que la previsión normativa impugnada se encuentra dentro del ámbito de libertad configurativa que corresponde a las entidades federativas para legislar los términos en que se desarrollarán las previsiones a nivel local en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, acorde con la fracción I del artículo 10 de la ley general de la materia.<sup>52</sup>

Asimismo, la norma impugnada cumple, por un lado, con un objetivo de publicidad para conocimiento del plan o programa respectivo, otorgando un plazo de treinta días para su difusión entre la ciudadanía en general; y por otro, con una regla de oponibilidad frente a terceros respecto a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio local.

<sup>52</sup> "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"I. **Legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial**, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta ley; ..."



En esos términos, contrario a lo que afirma el Municipio actor, el plazo de treinta días previsto para la entrada en vigor del plan de desarrollo urbano resulta razonable y proporcional, para cumplir con los fines cometidos de publicidad, sin que ello limite o subordine en forma alguna el Municipio a los Poderes Locales para el ejercicio de sus facultades, pues en todo caso el ordenamiento normativo respectivo adquirirá su eficacia, una vez transcurrido el plazo establecido.

Aunado a ello, la norma impugnada otorga seguridad jurídica, tanto a la administración pública local y municipal como a la ciudadanía en general, en la medida en que, a través de la previsión de un plazo, su efecto inmediato se difiere con motivo del nuevo plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones aprobadas en el ámbito local. En ese sentido, la seguridad jurídica requiere una previsión certera como principio rector, lo cual cumple la norma impugnada al prever un plazo cierto, el cual no resulta ni breve ni excesivo para la difusión pública del instrumento normativo.

Por las razones expuestas, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 57, primer párrafo, de la ley local impugnada.

**NOVENO.—Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local.** En su noveno concepto de invalidez, el Municipio actor sostiene que los artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo, y 328, de la ley local impugnada facultan a la citada secretaría para: **1)** expedir normas técnicas en materia de patrimonio cultural inmueble; **2)** emitir criterios y normas técnicas de desarrollo urbano, normas sísmicas, planeación urbana, manejo de aguas pluviales, construcción, equipamiento, entre otras; y **3)** establezca y vigile el cumplimiento de la normatividad técnica para regular el espacio público y la protección a la imagen y estética urbanas en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado; lo que viola las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), y último párrafo, del artículo 105 constitucional, pues rebasan el objeto constitucional del tipo de ordenamiento al que pertenecen, inclusive el delimitado por la ley general de la materia, que es la de sentar las



bases normativas, formalidades, principios, procedimientos y requisitos conforme a los cuales los Municipios desarrollarán sus potestades normativas y administrativas.

Así, afirma que tales normas generan una distorsión en el sistema de competencias constitucional, así como la concentración o consolidación del poder en el Ejecutivo Local, porque asigna a sus dependencias administrativas funciones normativas y administrativas no previstas en el orden constitucional ni en la ley general de la materia; no obstante que, considera, se relacionan íntimamente con la competencia municipal que reconocen las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional, lo que se traduce en una intromisión, dependencia o subordinación municipal hacia ese Poder.

Las normas impugnadas por el actor en este apartado, disponen lo siguiente:

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"LIV. Normas técnicas estatales: son las regulaciones técnicas que expide la secretaría competente en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, y que expresan la información, requisitos, especificaciones, procedimientos o metodología que debe utilizarse para la (sic) determinadas obras, peritajes o estudios;"

"Artículo 10. Corresponde a la secretaría: ...

"XX. Formular y expedir los programas, lineamientos y normas técnicas en materia de patrimonio cultural inmueble, proponer al gobernador del Estado las declaratorias respectivas, así como promover la participación de autoridades federales, estatales, municipales y de los sectores social y privado en la materia;

"XXI. Establecer y vigilar el cumplimiento de la normatividad técnica para regular el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del territorio del Estado; ...



"XXVI. Emitir criterios y normas técnicas de desarrollo urbano, normas sísmicas, planeación urbana, manejo de aguas pluviales, construcción, equipamiento, entre otras; ..."

"Artículo 50. El sistema estatal de planeación del desarrollo urbano es el conjunto de planes o programas tendientes al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la regulación de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad, y estará integrado por: ...

"Los planes o programas citados en el párrafo anterior se regirán por las disposiciones de esta ley, por las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, y demás normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables; serán obligatorios, deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano y, en su caso, deberán de contar con los dictámenes de validación y congruencia que deberán solicitar y emitir los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento."

"Artículo 328. Para procurar una mejor planeación del desarrollo urbano, proyectos urbanísticos, que atiendan una mejor convivencia de sus habitantes y para mejorar la seguridad de éstos, la secretaría emitirá las normas, lineamientos o criterios técnicos que tiendan a este fin, mediante normas técnicas estatales.

"Para mejor aplicación y observancia de esta ley, la secretaría expedirá normas técnicas estatales en las materias de: planeación urbana, ordenamiento territorial, impactos urbanos, hidrología, geología, geotecnia, movilidad, diseño de pavimentos, diseño vial, en manejo integral de aguas pluviales, ecotecnia, equipamiento, espacio público, imagen urbana, áreas verdes, y demás que se indiquen expresamente en esta ley, que tendrán por objeto:

"I. Establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metodologías, parámetros o límites permisibles que deberán observarse en determinadas obras, peritajes, estudios y demás temas a que se refiere el párrafo anterior;



"II. Conducir los actos de autoridades y particulares a la observancia de estas normas técnicas estatales a fin de que se estandaricen sus procedimientos y acciones urbanísticas que regulan; y

"III. Encausar las actividades del sector público y privado en un marco de eficiencia y sustentabilidad."

Resulta **infundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que la emisión de normas técnicas estatales por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Nuevo León, responde, tal y como establece el objeto de dichas normas, a la necesidad de uniformar y estandarizar los procedimientos y acciones urbanísticas en toda la entidad federativa, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, facultad que deriva directamente de lo dispuesto en la ley general de la materia.

En efecto, de conformidad con el artículo 10, fracciones IX, X, XVIII, XXII y XXIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano,<sup>53</sup> se dispone que las entidades federativas cuentan con competencia para:

1) Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la **evaluación del impacto urbano y territorial de las obras o proyectos** que generen efectos significativos en el territorio; las cuales deberán estar incluidas en los planes de desarrollo urbano;

2) Participar en la **protección del patrimonio natural y cultural**;

3) **Evaluar y dar seguimiento**, en los términos de las leyes locales relativas, **al impacto urbano o regional de obras y proyectos** que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad federativa de que se trate;

<sup>53</sup> "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"IX. **Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la evaluación del impacto urbano y territorial** de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio; las cuales deberán estar incluidas en los planes de desarrollo urbano;



4) Formular y aplicar las políticas, así como realizar las acciones en materia de estructuración urbana, gestión del suelo, conservación del patrimonio natural y cultural y accesibilidad universal, incluyendo la movilidad; y

5) Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales aplicables al impacto territorial de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad federativa de que se trate;

En ese sentido, **no se advierte afectación alguna a la competencia constitucional del Municipio en torno a las facultades que las disposiciones impugnadas otorgan a la Secretaría de Desarrollo Sustentable Local**, en lo relativo a la regulación técnica del patrimonio cultural inmueble, así como la planeación urbana y el ordenamiento territorial relacionado con la imagen y estética urbanas en la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado pues, como se indicó, ello se encuadra dentro del ámbito de sus atribuciones para regular y evaluar el impacto urbano o regional de obras y proyectos, teniendo en cuenta aspectos técnicos de carácter hidrológico, geológico, geotécnico, entre otros, pues ello busca armonizar, unificar y estandarizar criterios aplicables en toda la entidad federativa, incluso por razones de seguridad e interés público.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo, y 328 de la ley local impugnada.

"X. **Participar**, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, la salvaguarda de la población que se ubique en los polígonos de protección y amortiguamiento determinados por los planes de desarrollo urbano; así como en la protección del patrimonio natural y cultural, y de las zonas de valor ambiental del equilibrio ecológico de los centros de población; ...

"XVIII. **Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales relativas, al impacto urbano o regional** de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad de que se trate; ...

"XXII. **Formular y aplicar las políticas, así como realizar las acciones en materia de estructuración urbana, gestión del suelo, conservación del patrimonio natural y cultural y accesibilidad universal, incluyendo la movilidad**;

"XXIII. **Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales aplicables al impacto territorial de obras y proyectos** que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad de que se trate; ..."



**DÉCIMO.—La facultad del Congreso Local para crear al organismo de planeación urbana de la zona metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal.** En su décimo concepto de invalidez, el Municipio actor sostiene que los artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio, párrafo segundo, de la ley local impugnada prevén la creación de dicho organismo, lo cual vulnera la facultad municipal para acordar o convenir libremente esquemas de asociación, coordinación y/o colaboración con el Gobierno Local y el resto de los Municipios de la zona metropolitana referida, para la creación y/o constitución de dicho organismo, o para el ejercicio conjunto de la función de planeación urbana, según lo previsto en los artículos 115, fracciones II, párrafo primero, III, párrafo tercero, y VI, y 116, fracción VII, segundo párrafo, de la Constitución Federal. Asimismo, aduce que ni en la Constitución Federal ni en la Local de Nuevo León, ni en la ley general de la materia, se contempla en forma expresa la facultad de las Legislaturas Locales para crear organismos descentralizados que desarrollen la función pública de planeación urbana o de gestión de las demás funciones o servicios públicos municipales.

Refiere que de los artículos 157 y 158 de la ley local impugnada se desprenden las facultades del Municipio para: **1)** convenir y acordar con otros Municipios, así como con los gobiernos local y federal, la coordinación relacionada con la planeación y programación del desarrollo municipal, así como la ejecución de acciones conjuntas para cumplir con los fines de la administración pública municipal; y **2)** celebrar convenios de coordinación o colaboración administrativa con otros Municipios, así como con los gobiernos local y federal, para la constitución y el funcionamiento de Concejos Intermunicipales de Colaboración. En tanto que el diverso 159 del propio ordenamiento dispone que los Municipios podrán suscribir convenios de coordinación (que son aquellos que tienen por objeto la colaboración interinstitucional para mejorar la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función, sin que ninguna de las partes ceda a la otra la atribución, en todo o en parte, respecto de la materia correspondiente); y convenios de asociación con objeto común (que son aquellos en los que las partes se proponen a prestar un servicio público o ejercer alguna de sus funciones de manera conjunta, creando para tal efecto un organismo paramunicipal en el cual las partes depositen la totalidad de las atribuciones que les correspondan, en términos del acuerdo que al efecto adopten).



"Artículo 20. El Estado, así como los Municipios crearán organismos de planeación urbana, como instancias técnicas para la planeación integral del territorio estatal, metropolitano o municipal.

"Para los efectos de coordinación y concertación de planes y programas, el Congreso del Estado legislará sobre la creación de un organismo de planeación urbana de la zona metropolitana, respetando las facultades y obligaciones constitucionales otorgadas a los tres niveles de gobierno."

"Décimo. En un plazo de que (sic) no mayor a 12-doce meses a la entrada en vigor del presente decreto, el Estado y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, crearán los organismos metropolitanos señalados en esta ley.

"Para tal efecto, remitirán al Congreso del Estado las iniciativas que resulten necesarias, las cuales deberán formularse atendiendo lo señalado en la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y Municipios; la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León; Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León; Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León y demás leyes aplicables."

Son **fundados** lo argumentos del Municipio actor.

Los artículos 115, fracciones III, párrafo tercero, y VI, así como el 116, fracción VII, párrafo segundo, ambos de la Constitución Federal, de los cuales se duele el Municipio actor, disponen lo siguiente:

"Artículo 115. ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.



(Adicionado [N. de E. reformado], D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

"...

(Reformada, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

"..."

"Artículo 116. ...

"VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

"Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior."

De lo transcrito se desprende que los Municipios cuentan con la competencia constitucional para, por un lado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos



o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan; asimismo, pueden celebrar convenio con el Estado al que pertenecen, a efecto de que este último asuma la prestación de sus servicios y funciones públicas, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario; y por otro, que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, **la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.**

Ahora bien, los artículos 31, 32 y 33 de la ley general de la materia,<sup>54</sup> regulan lo relativo a la **constitución de programas metropolitanos y zonas conurbadas, a través de la coordinación de la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas**, atendiendo fundamentalmente a **dos supuestos concretos:**

**a) Zona metropolitana o conurbada interestatal**, la cual comprende dos o más centros de población situados en los territorios de entidades federativas

<sup>54</sup> "Artículo 31. Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta ley, y constituirán una zona metropolitana o conurbada interestatal."

"Artículo 32. La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales deberán convenir la delimitación y constitución de una zona metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más centros de población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas.

"En las zonas metropolitanas interestatales y conurbaciones interestatales se constituirá una comisión de ordenamiento, que tendrá carácter permanente y será integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada Municipio que lo integre, así como un representante de la secretaría quien lo presidirá; funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

"Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la zona metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionará y evaluará su cumplimiento."

"Artículo 33. Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley. Los gobiernos federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."



vecinas, la cual se regirá por una **Comisión de Ordenamiento** de carácter permanente, integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada Municipio que lo integre, así como un representante de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano quien lo presidirá, y tendrá como facultades establecer mecanismos de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado; formular y aprobar el programa de ordenación de la zona metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionar y evaluar su cumplimiento; y

**b) Zona metropolitana o conurbada estatal**, las cuales se encuentran ubicadas en el territorio de dos o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales para planear de manera conjunta su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Por su parte, el artículo 36 de la ley general de la materia,<sup>55</sup> determina que la regulación para la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones, se llevará a cabo a través de las siguientes instancias:

<sup>55</sup> Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, **se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.**

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará **a través de las instancias siguientes:**

"I. **Una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación**, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta Comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;

"II. **Un Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano** que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas.

"Dicho consejo se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector que deberá conformar mayoría en el consejo. Sus integrantes elegirán a quien los presida;

"III. **Los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y Municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente.** La comisión de ordenamiento metropolitano y el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano que sesionarán por lo menos trimestral



1) Una **Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación**, la cual se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate; tendrá como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento; sesionará por lo menos trimestralmente; y podrá contar subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;

2) Un **Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano**, que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas; se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno, así como de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector deberá conformar mayoría; sesionará por lo menos trimestralmente y de entre sus integrantes elegirán a quien los presida;

3) **Los mecanismos técnicos a cargo de los Estados y Municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente. Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por la ley general de la materia y la legislación estatal aplicable;**

4) Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes; y

5) Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.

En esos términos, este Tribunal Pleno observa que, atendiendo al marco constitucional, así como el establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, **la constitución, pla-**

---

mente. Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por esta ley y la legislación estatal aplicable;

"IV. **Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes, y**

"V. **Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.**"



**neación y gestión urbana de las zonas metropolitanas o conurbadas se lleva a cabo a través de la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno, y en los términos de las instancias y mecanismos que prevé dicho instrumento normativo, sin que se desprenda habilitación alguna a las entidades federativas para la constitución de organismos que desarrollen de manera exclusiva y excluyente ese tipo facultades.**

En efecto, la circunstancia de que en el orden normativo local se prevea la facultad del Congreso Local para crear un organismo encargado de la planeación urbana de zonas metropolitanas o conurbadas rompe con el sistema de coordinación establecido en la ley general de la materia, siendo que, además, se dejaría de lado la intervención directa del ente municipal en el ejercicio de sus facultades constitucionales en materia de desarrollo urbano y gestión de ese tipo de zonas, en violación a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones III, párrafo tercero, y VI, así como en el 116, fracción VII, párrafo segundo, ambos de la Constitución Federal.

Aunado a ello, este Pleno observa que la constitución de un organismo encaminado al desarrollo de las competencias constitucionales que corresponden al ente municipal en materia de desarrollo urbano, podría constituirse en una autoridad intermedia frente al Municipio con respecto al Gobierno Local, en términos de coordinación y gestión de zonas metropolitanas o conurbado, en violación al artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, teniendo en cuenta que las normas impugnadas no prevén lineamientos o parámetros en torno a su naturaleza, integración y facultades, pues aun y cuando se otorgue derecho de iniciativa ante el Congreso Local a los Municipios de la entidad federativa, lo cierto es que la definición de tales aspectos queda sujeto a la discusión y deliberación en el seno de dicha autoridad legislativa.

Es aplicable el criterio establecido en la **jurisprudencia P./J. 10/2000**,<sup>56</sup> emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRE-

<sup>56</sup> De texto: "El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron



TACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 509, registro: 192326).

Finalmente, es de hacer notar que el primer párrafo del artículo décimo transitorio impugnado, resulta igualmente inconstitucional, en la medida en que establece un plazo que vincula al Municipio actor, para la creación del organismo metropolitano a que se refiere el artículo 20, segundo párrafo, de la propia ley local impugnada, siendo que, como se expresó, ello no encuentra sustento en la ley general que rige a la materia.

Por lo expuesto, lo procedente es declarar la **invalidez** de los artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio de la ley local impugnada.

**DÉCIMO PRIMERO.—La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o Local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal.** En su décimo quinto concepto de invalidez, el Municipio actor aduce que el artículo 136, fracción III, inciso a), de la ley local impugnada, restringe su facultad para determinar, a través de la zonificación primaria del territorio municipal, como áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, al condicionar su constitución y delimitación a la previa existencia de un decreto del Gobierno Federal o Local, en violación a la fracción V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 de la Constitución Federal, en rela-

---

la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno."



ción con lo previsto en los diversos 8, fracciones V, VIII, y XV, 10, 46, párrafo cuarto, y 77 Bis, fracción IV, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

El artículo 136, fracción III, inciso a), impugnado, establece lo siguiente:

"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

"a) Por causa de preservación ecológica; decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable;

"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y

"d) Por pendientes mayores al 45 %."

Es **fundado** el argumento del Municipio actor.

En primer término, se debe mencionar que este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 31/2010, en sesión de cinco de abril de dos mil once, ha establecido que tanto la materia de asentamientos humanos como la de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecoló-



gico son constitucionalmente concurrentes y sus disposiciones se desarrollan a través de leyes generales, esto es, los tres niveles de gobierno intervienen en ellas.

Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales los Estados y los Municipios participan en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos; además, establece las normas bajo las que dichos órdenes de gobierno concurrirán, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y en el desarrollo sustentable de los centros de población.

Por su parte, el objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente en el territorio del país.

En este sentido, cuando los planes de desarrollo urbano municipal incidan sobre áreas comprendidas en los programas de ordenamiento ecológico federales o locales, si bien es cierto que los Municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, interviniendo incluso en actos de planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en la entidad federativa, también lo es que los programas de desarrollo urbano municipal deben ser congruentes con los de ordenamiento ecológico federales y locales, pues no debe perderse de vista que los Municipios no cuentan con una facultad exclusiva y definitiva en las materias de asentamientos urbanos y de protección al ambiente, ya que ambas son de naturaleza constitucional concurrente, por lo que este tipo de facultades municipales deben entenderse sujetas a los lineamientos y a las formalidades que se señalan en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posi-



bilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno.

Lo anterior se encuentra recogido en la **jurisprudencia P./J. 38/2011 (9a.)**, de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 288, registro: 160856).

Asimismo, se estableció que existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico prevista en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, que son paralelas y complementarias:

**1) La normativa**, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diversos niveles de gobierno; y,

**2) La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación** que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.

Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 37/2011 (9a.), de rubro: "PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 298, registro: 160790).

Atendiendo a lo expuesto, los artículos 8, fracciones V, VIII y XV, 46, fracción X, y penúltimo y antepenúltimo párrafos, y 77 Bis, fracción IV, de la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente** disponen, en lo que interesa, lo siguiente:



"Artículo 8o. Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: ...

"V. La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local; ...

"VIII. La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 Bis 4 de esta ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas; ...

"XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente; ..."

"Artículo 46. Se consideran áreas naturales protegidas: ...

"X. Zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales, y

"XI. Áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

"...

"Asimismo, corresponde a los Municipios establecer las zonas de conservación ecológica municipales así como las demás categorías, conforme a lo previsto en la legislación local.

"En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población.

"..."

"Artículo 77 Bis. Los pueblos indígenas, organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, y demás personas interesadas en destinar volun-



tariamente a la conservación predios de su propiedad, establecerán, administrarán y manejarán dichas áreas conforme a lo siguiente: ...

"IV. Las áreas destinadas voluntariamente a la conservación se administrarán por su propietario y se manejarán conforme a la estrategia de manejo definida en el certificado. Cuando dichas áreas se ubiquen dentro del polígono de otras áreas naturales protegidas previamente declarada (sic) como tales por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, la estrategia de manejo observará lo dispuesto en las declaratorias y los programas de manejo correspondientes.

"Asimismo, cuando el Ejecutivo Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México establezcan un área natural protegida cuya superficie incluya total o parcialmente una o varias áreas destinadas voluntariamente a la conservación, tomarán en consideración las estrategias de manejo determinadas en los certificados que expida la secretaría; ..."

De los preceptos transcritos se advierte claramente que **los Municipios cuentan con facultades para la creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, zonas de conservación ecológica municipales, las cuales tienen el carácter de áreas naturales protegidas.**

En ese sentido, la norma impugnada por el actor, al prever que corresponde a los Municipios la determinación de zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica como áreas no urbanizables, a través de la zonificación primaria del territorio municipal, únicamente por causa de preservación ecológica decretadas por la Federación o el Estado, desconoce y restringe la referida facultad concurrente municipal reconocida en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para la creación de áreas naturales protegidas, vulnerando con ello, además, el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal, que reconoce expresamente su competencia para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.



En esa medida, lo precedente es declarar la **invalidez** de la porción normativa "**decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable**";, contenida en el inciso a), de la fracción III del artículo 136 de la ley local impugnada, la cual, con motivo de ello, deberá leerse: "**a) Por causa de preservación ecológica**";.

DÉCIMO SEGUNDO.—**La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local.** En su vigésimo concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 367, párrafo segundo, 368, fracción I, 370, 375, 376, 382, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, de la ley local impugnada, establecen como condición para que los Municipios puedan ejecutar clausuras y suspensiones de obras que incumplan con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, de una autorización judicial previa, lo que vulnera la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial, ya que con ello se impide que ejerza por sí y ante sí sus facultades administrativas y ejecutivas, para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas:

Aduce que de acuerdo con lo resuelto por ese Alto Tribunal en la controversia constitucional 1/95, se desprende que en el ejercicio de su potestad de mando, la administración pública municipal no se encuentra sujeta a la jurisdicción de los tribunales de justicia administrativa, mucho menos a la potestad jurisdiccional de los tribunales locales, puesto que opera bajo el principio de autotutela administrativa, y que la intervención de la jurisdicción administrativa solamente se actualiza cuando se suscita la impugnación por parte de los particulares que resulten afectados por el acto administrativo.

Así, sostiene que las normas impugnadas transgreden los principios de división de poderes, supremacía constitucional y de autonomía municipal, en su vertiente de autotutela administrativa, ya que desconocen que el Municipio, por conducto de su Ayuntamiento o de la administración pública municipal, constituyen un auténtico órgano de gobierno dotado de autonomía constitucional, siendo que tales previsiones lo colocan en una situación de subordinación frente al Poder Judicial, pues las autoridades administrativas ya no podrán imponer



medidas de seguridad como suspensiones o clausuras, sino sólo cuando sea producto de una resolución judicial.

Los artículos impugnados en este apartado establecen lo siguiente:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5-cinco días hábiles, mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura.

"Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que para cada caso correspondan.

"En materia de aplicación, ejecución de medidas cautelares de seguridad y de sanciones los Municipios serán responsables de elaborar los reglamentos o disposiciones administrativas correspondientes."

"Artículo 368. Son medidas cautelares de seguridad las siguientes:

"I. Interrupción inmediata de trabajos cuya ejecución provoque o esté provocando riesgos a la integridad personal o patrimonial de las personas, o a quienes carezcan del permiso correspondiente; ..."

"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales y judiciales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."

"Artículo 375. Serán sanciones administrativas:



"I. La rescisión de convenios;

"II. La demolición o retiro parcial o total de escombros;

"III. La revocación de las licencias, permisos y autorizaciones otorgados;

"IV. El arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; y

"V. El retiro de los anuncios y sus estructuras."

"Artículo 376. Serán sanciones judiciales:

"I. La suspensión de los trabajos; y

"II. La clausura, parcial o total de obra; ..."

"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos: ...

"La autoridad judicial competente, a solicitud del Municipio interesado ratificará la medida cautelar de seguridad impuesta por la autoridad municipal en el término de 5-cinco días a partir de recibida la solicitud, en todos los casos.

"En el caso de las suspensiones se considerará medida cautelar judicial, y por tanto no es necesario el derecho de audiencia.

"En el caso de las clausuras, se seguirá el procedimiento de juicio ordinario previsto en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León."

Lo alegado por el Municipio actor, en torno a las normas que impugna, resulta **parcialmente fundado**, por lo siguiente:

Este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, analizó el artículo 60, fracción



VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y se observó que dicho precepto resultaba inconstitucional,<sup>57</sup> por violentar la competencia prevista a favor de los Municipios en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, **al subordinar el ejercicio de su función de autotutela administrativa para controlar y vigilar la utilización y el uso, a la decisión de una autoridad distinta, en este caso, a una perteneciente al Poder Judicial Local**, bajo las siguientes consideraciones:

"Este Tribunal Constitucional ha sostenido que el carácter concurrente de la materia de asentamiento humanos no implica que la facultad otorgada al Congreso de la Unión para distribuir competencias entre los distintos órdenes de gobierno y regular mediante principios y bases generales el ejercicio de éstas, resulte omnímoda o ilimitada, pues no puede desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, conclusión que encuentra sustento en la jurisprudencia P./J. 17/2011,<sup>58</sup> de rubro: 'ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA.' (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro: 161383).

<sup>57</sup> Por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo quinto, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial", consistente en declarar la invalidez del artículo 60, fracción VII, en su porción normativa "que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek votaron por la invalidez de la totalidad de la referida fracción.

<sup>58</sup> De texto: "Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor."



"Entre las atribuciones enlistadas en el artículo 115, fracción V de la Constitución Federal se encuentra la señalada con el inciso d), por la que se faculta al Municipio a autorizar, controlar y vigilar la utilización del uso del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

"Tales atribuciones exigen que sea el Municipio quien directamente se encargue de revisar la legalidad de las acciones urbanísticas que se lleven a cabo en su espacio territorial. En este sentido puede decirse que las facultades descritas en el inciso d) de la fracción V del artículo 115 constitucional, constituyen el fundamento de los mecanismos de autotutela administrativa de los que puede hacer uso el Municipio para verificar la legalidad de las acciones urbanísticas que se realicen en su territorio, así como su apego a los planes municipales de desarrollo urbano.

"Ahora bien, en el artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos se establecen dos mandatos específicos: el primero ordena que sea en la legislación local donde se definan los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución. Esta prescripción es consistente con la facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal para distribuir competencias en esta materia, la que en este caso se traduce en la atribución que se confiere a los Congresos de los Estados para que establezcan en la ley los supuestos normativos que pueden dar lugar a la suspensión y clausura de obras en ejecución.

"El segundo mandato ordena que en las leyes locales se establezca que la suspensión y clausura de obras en ejecución sea producto de resolución judicial.

"Esta última disposición transgrede la competencia de los Municipios prevista en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, porque subordina el ejercicio de su función de autotutela administrativa para controlar y vigilar la utilización el uso, a la decisión de una autoridad distinta, en este caso, a una perteneciente al Poder Judicial Local, la cual carece de atribuciones constitucionales para intervenir en el control y vigilancia de uso de suelo.

"Por lo anterior, se declara la invalidez del artículo 60, fracción VII de la Ley General de Asentamientos Humanos, en su porción normativa 'que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial'."



Atento al precedente citado, este Tribunal Pleno observa que, en el caso, los artículos 367, párrafo segundo, en su porción normativa "***mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura***", 370, en su porción normativa "***y judiciales***", 376, párrafo primero, en su porción normativa "***judiciales***", y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, que impugna el Municipio actor resultan **inconstitucionales**, toda vez que el control judicial que establece el legislador local, afecta su competencia para decretar suspensiones o clausuras como medidas de seguridad, lo cual **subordina su función de tutela administrativa en materia de asentamientos humanos a la decisión de una autoridad distinta que carece de atribuciones constitucionales para intervenir en la vigilancia del uso de suelo.**

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 368, fracción I, 375 y 382, párrafo primero, de la ley local impugnada; y declarar la **invalidéz** de los artículos 367, párrafo segundo, en su porción normativa "***mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura***", 370, en su porción normativa "***y judiciales***", 376, párrafo primero, en su porción normativa "***judiciales***", y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, a fin de que éstos últimos preceptos lean como sigue:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5-cinco días hábiles.

"..."

"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."



"Artículo 376. Serán sanciones:

"I. La suspensión de los trabajos; y

"II. La clausura, parcial o total de obra."

"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos:

"I. Cuando sin contar con permiso o autorización, el o los propietarios, ordenen, contraten o permitan la realización de alguna excavación, instalación, construcción, demolición, movimiento de tierra, desmonte o tala de árboles en un predio de su propiedad;

"II. Cuando sin contar con permiso o autorización se realice una excavación, construcción, instalación, o se depositen materiales o escombros que afecten la vía pública, terreno del dominio público o afecto a destino común;

"III. Cuando el alineamiento establezca, al predio, restricciones o afectaciones y éstas no se respeten;

"IV. Cuando el o los propietarios de un predio realicen una construcción sin contar con las constancias o licencias necesarias;

"V. Cuando el o los propietarios den a un predio o construcción un uso o destino diferente al autorizado o incumplan con la densidad, los coeficientes de ocupación y utilización del suelo aplicable;

"VI. Cuando el o los propietarios de un predio o construcción no respeten las disposiciones de la ley, su reglamentación o los planes de desarrollo urbano;

"VII. Cuando se ejecuten obras, instalaciones o edificaciones en lugares prohibidos por la ley, su reglamentación o los planes y programas de desarrollo urbano;



"VIII. Cuando se utilicen, sin las autorizaciones correspondientes, explosivos para excavaciones o demoliciones;

"IX. Cuando se realicen obras de construcción, urbanización y similares relativas a un fraccionamiento, sin contar con la factibilidad, licencia, permiso, o autorización correspondiente;

"X. Cuando se obstaculice o impida en alguna forma el cumplimiento de las ordenes de inspección expedidas por la autoridad competente;

"XI. Cuando se realice o promueva la venta de lotes, predios y edificaciones de un fraccionamiento, sin contar con la licencia, permiso o autorización correspondiente;

"XII. Cuando se promueva o permita la ocupación de un predio o edificación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones correspondientes o violando el uso de suelo que le corresponde; y

"XIII. Cuando el propietario, poseedor o responsable de obras que se lleven a cabo en inmuebles ubicados en zonas de riesgo establecidas en el atlas de riesgos, realice obras o instalaciones o actos sin permiso o autorizaciones, o teniéndolo no cumpla con el mismo."

**DÉCIMO TERCERO.—La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver.** En su vigésimo segundo concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la ley local impugnada, reducen prácticamente todos los plazos previstos en lo que se refiere al ejercicio del Ayuntamiento de sus potestades respecto a la determinación y regulación de los plazos previstos para que las autoridades resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones en el ámbito de sus competencias, lo cual, a su parecer, desconoce su competencia constitucional para regular las materias y procedimientos administrativos que le corresponden, pues no se consideran las capacidades institucionales ni la complejidad de revisar cada solicitud, para efectos de determinar los tiempos de revisión de papelería, trámite, autorización y expedición de licencias.



Asimismo, aduce que la Legislatura Local distorsiona el sistema de competencias constitucional, porque agota de forma exhaustiva la regulación de todos los aspectos relacionados con procedimientos administrativos formales o constitutivos a partir de los cuales se conforma la voluntad oficial de la administración pública municipal, respecto a las pretensiones de autorización de los interesados para llevar a cabo acciones urbanas previstas en la ley de la materia, lo cual coloca a los Municipios como meros ejecutores de normas, sin permitir que tengan un razonable margen de libertad para regular procedimientos administrativos y los plazos para resolver, conforme a sus necesidades y condiciones particulares. Las normas impugnadas a que alude el Municipio actor son del tenor siguiente:

"Artículo 259. A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados en el artículo anterior y estando debidamente acompañadas de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar; constituye la factibilidad de uso de suelo: 10-diez días hábiles;

"II. Lineamientos generales de diseño urbano: 10-diez días hábiles;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; Constituye la licencia de uso de suelo: 20-veinte días hábiles;

"IV. Plano de rasantes: 5-cinco días hábiles;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción: 20-veinte días hábiles;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente: 10-diez días hábiles;

"VII. Prórrogas para terminación de obras y reducción de garantías: 15-quin-ce días hábiles;



"VIII. Constancia de terminación de obras, y liberación de garantías: 40-cuarenta días hábiles; y

"IX. Municipalización: 10-diez días hábiles.

"En caso de que la autoridad competente sea omisa y no notifique personalmente la respuesta al trámite solicitado en los términos arriba señalados para cada caso y siempre que no se involucren situaciones ilícitas ni sea contraria a la presente ley, planes, programas u otras disposiciones de carácter general en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y asentamientos humanos, se considerará negada la solicitud planteada. La resolución negativa deberá ser notificada al interesado en el término de 3-tres días hábiles para que en su caso haga uso del derecho de interponer los recursos administrativos presentes en esta ley.

"En los reglamentos municipales u otras disposiciones de carácter general expedidos por el Ayuntamiento correspondiente, podrá establecerse un término menor al señalado en el primer párrafo de este artículo, el cual en ningún caso podrá ser mayor."

"Artículo 305. Las autorizaciones de subdivisiones, fusiones, relotificaciones y parcelaciones serán expedidas por la autoridad municipal competente y tendrán por objeto aprobar el número, superficie y dimensiones de los lotes resultantes.

"Las autorizaciones a que se refiere este artículo serán expedidas en el término de 10-diez días hábiles contados a partir de que sean satisfechos los requisitos establecidos en el presente capítulo para su obtención, y tendrán una vigencia de 150-ciento cincuenta días hábiles a partir de su expedición, para la inscripción del predio correspondiente ante el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León."

"Artículo 309. A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados, estando debidamente acompañados de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:



"I. Factibilidad de uso de suelo: 5-cinco días hábiles;

"II. Fijación de lineamientos: 5-cinco días hábiles;

"III. Licencia de uso de suelo; o su modificación: 10-diez días hábiles;

"IV. Licencia de construcción; o su modificación: 10-diez días hábiles;

"V. Prórrogas para terminación de obras: 5-cinco días hábiles;

"VI. Constancia de terminación de obras: 5-cinco días hábiles;

"VII. Proyecto de ventas en condominio, cuando así se requiera y garantía suficiente: 10-diez días hábiles;

"VIII. Prórrogas para terminación de obras en condominio y reducción de garantías: 10-diez días hábiles;

"IX. Constancia de terminación de obras en condominio y liberación de garantías: 10-diez días hábiles; y

"X. Licencia de uso de edificación: 10-diez días hábiles."

"Artículo 319. La autoridad municipal competente, una vez que reciba la solicitud del proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción, la revisará y dictaminará en un plazo no mayor de 10-diez días hábiles. En el caso de las personas físicas poseedoras o propietarias de vivienda unifamiliar se dictaminará en un plazo no mayor a 3-tres días. Si el dictamen descalifica el proyecto de construcción, se notificará al solicitante para los efectos que establezcan esta ley y demás disposiciones de carácter general expedidas por el Ayuntamiento. Si el dictamen recomienda autorizar el proyecto de construcción, de inmediato se expedirá la autorización del proyecto ejecutivo arquitectónico o la licencia o permiso de construcción, previo pago del derecho que fije la Ley de Hacienda aplicable:

"..."



Lo alegado por el Municipio actor, respecto de los artículos 259, 305, párrafo segundo, y 309 de la ley local impugnada, resulta **infundado** pues, como se ha explicado, la fijación de los plazos para que las autoridades locales y municipales den respuesta a las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones de los particulares en la materia que se analiza, de ninguna manera incide en el ámbito de la competencia municipal que alega, toda vez que ello se encuentra dentro del ámbito de libertad configurativa que corresponde a las entidades federativas para legislar los términos en que se desarrollarán las previsiones a nivel local en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, acorde con las fracciones I y XXV del artículo 10 de la ley general de la materia,<sup>59</sup> cuya última fracción determina la obligación de prever en la legislación los tiempos de respuesta relativos a las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas.

No obstante, **este Tribunal Pleno advierte que el artículo 319 impugnado resulta inconstitucional**, en la medida en que no se limita a establecer un plazo para dar respuesta a una solicitud de proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción, sino que **vincula al Municipio actor para que ejerza las facultades que tiene reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal**, y emita un **dictamen** en un plazo no mayor a diez días hábiles, y en el caso de personas físicas poseedoras o propietarias de vivienda unifamiliar, dicho plazo se reduce a no más de tres días.

En efecto, a diferencia del resto de los preceptos impugnados, el artículo 319 incide directamente en la competencia constitucional del ente municipal,

<sup>59</sup> **Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas:

**"I. Legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial**, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta ley; ...

**"XXV. Establecer en las leyes** y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, **en las cuales se debe prever por lo menos** las formalidades y requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, **tiempos de respuesta**, medios de impugnación, medidas de seguridad y sanciones, causas de revocación y efectos para la aplicación de afirmativas o negativas fictas, tendientes a garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia; ..."



pues el legislador local no se limita a establecer un plazo de respuesta, sino que lo obliga a emitir a dar su opinión entorno la viabilidad de un proyecto de construcción en determinado tiempo establecido por el propio Gobierno Local, y a realizar ciertos actos posteriores en el caso de que el dictamen respectivo resulte favorable para el solicitante, caso en el cual **se obliga al Municipio a expedir la autorización del proyecto ejecutivo arquitectónico o la licencia o permiso de construcción.**

Lo anterior, claramente afecta la autonomía del ente municipal pues, como órgano de gobierno, cuenta con la autonomía para decidir cuándo ejercer sus facultades constitucionales y, en su caso, autorizar o no un respectivo proyecto de obra en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano u ordenamiento territorial, siendo que en el caso concreto, el plazo respectivo obliga al Municipio a emitir un ***dictamen*** y, siendo favorable, se le obliga a expedir la autorización solicitada, lo cual **lo convierte en un mero ejecutor de las reglas establecidas por el legislador local, vulnerando su competencia constitucional.**

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 259, 305, segundo párrafo, y 309 de la ley local impugnada; y declarar la **invalidéz** del artículo 319 del propio ordenamiento.

DÉCIMO CUARTO.—**La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica.** En su vigésimo tercer concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la ley local impugnada, establecen para efectos prácticos que la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de restantes, licencias de uso de suelo y de construcción tendrán vigencia indefinida (solo para el proyecto ejecutivo se establece una vigencia de 4 años), lo cual viola la autonomía municipal, división de poderes y supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local establecían vigencias definidas para todas las autorizaciones. Tales previsiones, a su parecer, generan incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al momento o lapso de tiempo dentro del cual el titular del permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización, puede ejercer la prerrogativa que en el mismo se consigne; no obstante que es un hecho notorio que las condiciones



sociales, económicas, culturales, medioambientales, jurídica y de infraestructura en los centros de población no son estáticas, sino dinámicas.

Agrega que cualquier autorización incorpora una serie de prerrogativas en favor de su titular, motivo por el cual los Jueces podrían llegar a considerar que la posterior entrada en vigor de una norma general no puede modificar o extinguir derechos o la situación jurídica particular surgida con anterioridad al plan o programa, aun a pesar de que el titular de la prerrogativa conferida a través del permiso, licencia o autorización de vigencia indefinida, aún no fuera ejercida.

Además, señala que los preceptos impugnados resultan contradictorios con el artículo 93, último párrafo, de la propia ley local impugnada, el cual establece que la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualquier otro derecho adquirido, que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación.

Los preceptos impugnados por el Municipio actor establecen lo siguiente:

"Artículo 291. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo, tendrán las siguientes vigencias:

"I. En fraccionamientos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan; ..."

"Artículo 304. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo, tendrán las siguientes vigencias:

"I. En conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto



arquitectónico, y el plano de rasantes, no generarán derechos adquiridos y estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan; ..."

"Artículo 313. Las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, no tendrán vencimiento.

"En caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos, que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización, deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones."

Los preceptos anteriores establecen los siguientes supuestos en relación con la vigencia de ciertas autorizaciones:

a) La regla general dispone que **las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, no tendrán vencimiento** (artículo 313, párrafo primero).

b) **En fraccionamientos que se desarrollen en una etapa**, la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, **estarán vigentes hasta tanto los nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan** (artículo 291, fracción I).

c) **En conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa**, la factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, **estarán vigentes hasta tanto los nuevos planes o programas de desarrollo Urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan** (artículo 304, fracción I); y

d) **En caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas** en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos,



que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización, **deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones.**

Por su parte, el diverso numeral 93, último párrafo, invocado por el Municipio actor, del cual aduce que resulta contradictorio con los preceptos mencionados, dispone lo siguiente:

"Artículo 93. La modificación de los planes o programas de desarrollo urbano podrá realizarse en cualquier tiempo por la autoridad competente, cuando ocurra alguna de las siguientes circunstancias:

"I. La variación sustancial de las condiciones y circunstancias que le dieron origen;

"II. Cambios en los aspectos financiero, social y político que los vuelva irrealizables u onerosos para la comunidad o a (sic) los particulares;

"III. Surjan alternativas más favorables por condiciones que no existían o se desconocían en el momento de ser aprobados o por nuevas técnicas que determinen que lo planeado resulta contrario al principio de sustentabilidad, esto avalado por los estudios especializados correspondientes realizados por instituciones oficiales reconocidas en la materia;

"IV. Para incluir proyectos urbanísticos estratégicos no previstos en el programa; y

"V. Cuando sobrevengan circunstancias que impidan su ejecución.

"La modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualesquier otro derecho adquirido que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación."

Este Tribunal Pleno considera **fundado** lo alegado por el Municipio actor, pues las normas impugnadas violan el principio de seguridad jurídica, recono-



cido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, impactando en la posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación y, primordialmente, control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el diverso 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, la circunstancia de que el legislador local establezca en los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, que las autorizaciones relacionadas con la factibilidad de urbanización y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, "**estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan**", y por su parte, el determinar en el diverso 313 que las autorizaciones referidas, "**no tendrán vencimiento**", **impide al Municipio tener certeza sobre cuándo dejan de tener vigencia tales instrumentos**, lo que se traduce en la imposibilidad del ente municipal para realizar una planeación, zonificación, así como un control y vigilancia adecuadas del uso del suelo, pues tales atribuciones dependen, en forma relevante, de la vigencia de los distintos permisos de las autorizaciones y licencias.

Aunado a ello, el hecho de que el término de la vigencia de esos instrumentos se haga depender de la contravención del resto de las disposiciones aplicables, con motivo de "**una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas**", hace posible que, a través de reformas a leyes, normas técnicas, así como a programas o planes de las entidades federativas o, incluso, de la Federación, **se dejen sin efectos actos administrativos que el ente municipal realizó legalmente y en ejercicio de sus facultades constitucionales, afectando, en consecuencia, su autonomía constitucional**, en tanto que, a través de las normas impugnadas, se impide al Municipio contar con certeza para ejercer sus atribuciones constitucionales en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, toda vez que, con las previsiones impugnadas, ello se hace depender de circunstancias ajenas a su voluntad.

Además, como alega el demandante, los preceptos impugnados entran en contradicción con el artículo 93, último párrafo, que invoca, pues la vigencia



indefinida de las autorizaciones, se hace depender de la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano, lo genera inseguridad jurídica, incluso, a los titulares con derechos adquiridos.

Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** de los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la ley local impugnada.

**DÉCIMO QUINTO.—El Congreso del Estado desarrollo deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídica, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional.**

En su vigésimo cuarto concepto de invalidez, el Municipio actor explica que la ley local impugnada dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, que entre otras cosas establecía que los Municipios debían prever en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano cumplieran con las siguientes características: a) Que no tuvieran pendientes mayores al 45 %; b) Que el suelo no tuviera fallas o fracturas geológicas; c) Que no fuera susceptible de derrumbes o deslizamientos; d) Que no sea colapsable, dispersivo, granular, suelto o corrosivo; e) Que no sea expansivo; f) Que no sea inundable o pantanoso; g) Que no se encuentre dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes; h) Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos; i) Que no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos, entre otras.

Indica que se dejó de recoger lo establecido en el artículo 196, fracción I, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, que preveía una regla concreta para controlar acciones de crecimiento urbano en terrenos con pendiente natural, como medida tendiente a promover e incrementar la resiliencia urbana, consistente en la prohibición expresa y categórica del desarrollador de cualquier acción urbana en terrenos con pendiente natural mayor al 45 %.

Además, señala que la ley local impugnada modificó sustancialmente el enfoque de lo que establecía el artículo 121, fracción III, inciso b), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano estatal, que preveía un principio general de prevención



en materia de planeación urbana por cuestiones de riesgo, como medida tendente a promover e incrementar la resiliencia urbana, al establecer que la zonificación primaria del territorio, debía considerar áreas no urbanizables por "prevención de riesgos"; mientras que ahora el artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada, establece que la zonificación primaria del territorio debe considerar áreas no urbanizables "**por altos riesgos mitigables conforme lo determinen los atlas de riesgo federal, estatal o municipal**", puesto que la eficacia delimitativa de las eventuales medidas de mitigación no pueden prejugarse desde el nivel de planeación urbana, donde las políticas de zonificación se determinan en función de estudios generales o información a nivel de zona, no en estudios a nivel detalle de un predio o de una parte del mismo.

Así, considera que el cambio de enfoque provoca que sea mucho más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada área bajo la clasificación de área no urbanizable "**por altos riesgos no mitigables**", cuando antes esa clasificación de área no urbanizable solo debía atender a la "**prevención de riesgos**", lo que, a su parecer, hacía más sencillo proteger desde el ámbito de la planeación urbana la seguridad e integridad física de las personas y sus bienes.

El artículo 136 de la ley local impugnada, a que hace referencia el Municipio actor, establece lo siguiente:

"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

"a) Por causa de preservación ecológica; decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable;



"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y

"d) Por pendientes mayores al 45 %."

Los argumentos del Municipio actor son **infundados** pues, por un lado, independientemente de que el Congreso Local haya o no contemplado ciertos supuestos relacionados con la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, de ninguna forma con ello se acredita una afectación directa a la competencia que la Constitución Federal le reconoce al Municipio.

En primer término, en cuanto al alegato relativo a que la ley local impugnada dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local,<sup>60</sup> que entre otras cosas establecía la obligación de los

<sup>60</sup> **Artículo 195.** Los Municipios preverán en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano tengan las siguientes características:

"I. Que las pendientes del suelo sean menores al 45 %;

"II. Que el suelo no tenga fallas o fracturas geológicas activas;

"III. Que el suelo no sea susceptible a derrumbes o deslizamientos;

"IV. Que el suelo no sea colapsable, dispersivo, granular suelto, corrosivo o con alto contenido de materia orgánica;

"V. Que el suelo no sea expansivo, a menos que se mejore la capacidad portante o de resistencia del mismo mediante estabilizaciones mecánicas, físicas y fisicoquímicas, indicadas por un laboratorio de mecánica de suelos, avalado por la autoridad municipal, y/o se retire totalmente el material contaminado que por acción química cause daños personales y materiales;

"VI. Que el suelo no sea inundable o pantanoso, a menos que se ejecuten las obras necesarias de saneamiento;

"VII. Que no se encuentren dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes;

"VIII. Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos;

"IX. Que en el área no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos;

"X. Que el suelo no tenga usos agropecuarios de alta productividad, bancos de material o actividades extractivas en producción;

"XI. Que el área no sea de recarga acuífera;



Municipios de prever en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano tuvieran ciertas características, es de destacar que, de conformidad con el artículo 11, fracción XXIV, de la ley general de la materia,<sup>61</sup> corresponde a los Municipios **promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos**, de manera que, independientemente de que el legislador local haya previsto o no la obligación del Municipio para abarcar ciertos aspectos en materia de resiliencia relacionados con las áreas de reserva de suelo, queda al ámbito municipal el regular esos aspectos, atendiendo a las particularidades que se le presenten, lo cual válidamente puede hacer al momento de formular y ejecutar sus planes o programas de desarrollo urbano de los centros de población.

Por otra parte, si bien el artículo 196, fracción I, de la anterior Ley de Desarrollo Urbano Municipal local,<sup>62</sup> establecía la prohibición del desarrollo de cualquier acción urbana en terrenos con pendiente natural mayor al 45 % (cuarenta y cinco por ciento), lo cierto es que el diverso 136, fracción III, inciso d), del propio ordenamiento, declara como áreas no urbanizables, precisamente, aquellas zonas con pendientes mayores al 45 % (cuarenta y cinco por ciento).

Finalmente, en relación con el argumento del Municipio actor consistente en que el artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada, considera como áreas no urbanizables, aquellas zonas "**por altos riesgos mitigables conforme lo determinen los atlas de riesgo federal, estatal o municipal**"; cuando

"XII. Que el área pueda integrarse al área urbana existente mediante la vialidad y el transporte urbano; y

"XIII. Que el área pueda ser dotada de infraestructura y los servicios públicos de agua potable, drenaje sanitario, energía eléctrica y alumbrado público."

<sup>61</sup> "Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"XXIV. **Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos**, y ..."

<sup>62</sup> "Artículo 196. Las acciones de crecimiento que se pretendan llevar a cabo en terrenos con pendiente natural, se sujetarán a las siguientes disposiciones:

"I. En terrenos con pendiente natural mayor al 45 %-cuarenta y cinco queda prohibido el desarrollo de cualquier acción urbana; ..."



antes, en el 121, fracción III, inciso b), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano estatal,<sup>63</sup> esa clasificación sólo debía atender a la "**prevención de riesgos**", ello responde los mandatos contenidos en los artículos 10, fracción XXIV, 11, fracción XXIV y 46 de la ley general de la materia, los cuales disponen:

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"XXIV. Prevenir y evitar la ocupación por asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable; ..."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos, y ..."

"Artículo 46. Los planes o programas de desarrollo urbano deberán considerar las normas oficiales mexicanas emitidas en la materia, las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos en el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y en los atlas de riesgos para la definición de los usos del suelo, destinos y reservas. Las autorizaciones de construcción, edificación, realización de obras de infraestructura que otorgue la secretaría o las entidades federativas y los Municipios deberán realizar un análisis de riesgo y en

<sup>63</sup> **Artículo 121.** A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue: ...

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y

"III. Áreas no urbanizables:

"a) Por causa de preservación ecológica;

"b) Por prevención de riesgo;

"c) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población; y

"d) Por tener pendientes mayores al 45 %."



su caso definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil."

De los preceptos transcritos, se desprende, por un lado, la obligación de las entidades federativas de prevenir y evitar la ocupación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable; y por otro, la **obligación de los Municipios de promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos, así como considerar en sus planes o programas de desarrollo urbano las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos, tanto en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano, como en los atlas de riesgos para la definición de los usos del suelo, destinos y reservas**, siendo que en el otorgamiento de autorizaciones en materia de construcciones, edificaciones y realización de obras de infraestructura, tanto la Federación, como las entidades federales y **los Municipios deberán un análisis de riesgo y en su caso definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil.**

De esta manera, el alegato del Municipio actor relativo a que, conforme a la legislación anterior, era más sencillo atender a la categoría abierta de "**prevención de riesgos**" y que conforme a la legislación que impugna, le resulta más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada área bajo la clasificación de área no urbanizable "**por altos riesgos no mitigables**", con ello no desvirtúa en forma alguna la obligación que se desprende directamente de la ley general de la materia, en la cual debe realizar un análisis de riesgo y definir las medidas de mitigación respectivas.

Por tanto, en la medida en que el Municipio actor no acredita en este aspecto una afectación a su competencia constitucional en materia de asentamientos humanos y ordenamiento territorial, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada.

**DÉCIMO SEXTO.—La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, viola la auto-**



**mía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones. Análisis del vigésimo quinto concepto de invalidez.** En su vigésimo quinto concepto de invalidez, el Municipio actor se explica que el artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada, prevé la posibilidad de que el Ejecutivo Local incluya en el presupuesto de egresos del Estado una partida presupuestal para financiar proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, y que los Municipios que constituyan asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado; sin embargo, considera que la sola previsión de tales posibilidades es insuficiente para lograr los fines del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, lo cual, asimismo, vulnera la competencia del Municipio, los principios de certeza y seguridad jurídicas, así como la supremacía constitucional.

Asimismo, sostiene que el Congreso Local soslaya que la previsión de una partida presupuestal en el presupuesto de egresos del Estado para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, es una necesidad y obligación jurídica, y no una prerrogativa de ejercicio potestativo, pues acorde con el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, se establece como imperativo el dictado de "**medidas necesarias**" para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, "**a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población**", entre otras. Por tanto, concluye que, si el Congreso del Estado no prescribió como obligación del Poder Ejecutivo prever una partida presupuestal para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, desarrolló deficientemente la función legislativa que le concede el orden constitucional.

Ahora bien, el artículo 42 de la ley local impugnada, a que hace referencia el Municipio actor, dispone lo siguiente:

"Artículo 42. Los Municipios podrán constituir asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o



servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, lo que podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado.

"Los fondos e instrumentos a que alude el párrafo anterior podrán dirigirse a:

"I. Apoyar, mediante garantías o avales, el desarrollo de acciones, obras o servicios públicos municipales;

"II. Apoyar o complementar a los Municipios o a los organismos o asociaciones intermunicipales, mediante el financiamiento correspondiente, el desarrollo de acciones, obras o servicios públicos de interés metropolitano, así como de los proyectos, información, investigación, consultoría, capacitación, divulgación y asistencia técnica necesarios; y

"III. Apoyar y desarrollar programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para las distintas necesidades del desarrollo urbano, proveyendo capital de riesgo a los mismos o mediante la gestión, promoción e intermediación financiera que resulte necesaria.

"Asimismo, mediante el diseño y operación de instrumentos financieros, se podrá promover una red de fondos de inversión metropolitana, que integre alianzas estratégicas con organismos empresariales, gobiernos, instituciones financieras, inversionistas privados nacionales y extranjeros, y que permita multiplicar los recursos de inversión para el desarrollo metropolitano.

"Los convenios de asociación intermunicipal establecerán las reglas particulares para la integración y operación de dichos fondos, así como para la gestión común de las acciones, obras y servicios de interés metropolitano.

"Con independencia de que se suscriban o no convenios de asociación intermunicipal entre los Municipios que conforman una zona metropolitana, el Ejecutivo del Estado podrá incluir en el presupuesto de egresos correspondiente a cada ejercicio fiscal, una partida para financiar proyectos de alcance metropolitano, previstos en los planes o programas cuyo destino será decidido por la Comisión de Desarrollo Metropolitano corresponderá al del Congreso del Estado aprobarla o modificarla e incluirlo en la Ley de Egresos respectiva.



"Los recursos de la partida señalada en el párrafo segundo y el párrafo anterior, se destinarán a proyectos de alcance metropolitano, que pueden incluir estudios, planes evaluaciones, programas, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso o para complementar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución.

"Los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento, a que se refiere el párrafo anterior, deberán ser viables y sustentables."

Del artículo que precede se desprende que, a través de celebración de convenios de asociación, los Municipios podrán, a través de la celebración de convenios de asociación, constituir asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, **lo que podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado**; además, de que, con independencia de que los Municipios celebren ese tipo de convenio, **el Ejecutivo Local podrá incluir en el presupuesto de egresos correspondiente a cada ejercicio fiscal, una partida para financiar proyectos de alcance metropolitano, previstos en los planes o programas cuyo destino será decidido por la Comisión de Desarrollo Metropolitano**, siendo que corresponderá al Congreso del Estado aprobarla o modificarla e incluirlo en la Ley de Egresos respectiva.

Ahora bien, el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, dispone lo siguiente:

"Art. 27. ...

"...

(Reformado, D.O.F. 6 de enero de 1992)

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de



apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

"..."

Es **infundado** lo alegado por el Municipio actor, pues contrario a lo que afirma, no existe obligación constitucional del Gobierno Local para establecer una partida que financie proyectos de alcance metropolitano pues, atendiendo al marco general que se analiza, para llevar a cabo ese tipo de proyecto, se requiere el acuerdo de los tres órdenes de gobierno, en el cual, precisamente, determinen el reconocimiento e integración de una zona metropolitana y la forma de llevar su gestión; y por otro, la disponibilidad presupuestal para llevarla a cabo.

En efecto, el artículo 101, fracción II, de la ley general de la materia<sup>64</sup> dispone que la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demar-

<sup>64</sup> **"Artículo 101.** La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, **sujetos a disponibilidad presupuestaria,** fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para:

"I. La aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, de conurbación o zona metropolitana;

"II. **El establecimiento de mecanismos e instrumentos para el desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, de conurbación o zona metropolitana;** ..."



caciones territoriales, **sujetos a disponibilidad presupuestaria**, fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para, el establecimiento de mecanismos e instrumentos para el desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, así como **de conurbación o zona metropolitana**.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 33 de la ley general de la materia,<sup>65</sup> **las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, se regulan por la legislación local** y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, los cuales planearán de manera coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos. Por su parte, el artículo 36, fracción V, del mismo ordenamiento<sup>66</sup> determina que para **la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones, se deberán prever los mecanismos o fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas, entre otros, el fondo metropolitano**.

De esta forma, la posibilidad de constitución de zonas metropolitanas o conurbadas se hace depender, por un lado, de la **disponibilidad presupuestaria de cada orden de gobierno** y, por otro, del **convenio de coordinación que al efecto se celebre**, en el que se acuerde la forma y términos en que se integrará un fondo metropolitano para su gestión, siendo que en los planes y programas municipales emitidos al efecto, se deberán establecer los objetivos y estrategias para los diferentes temas o materias, priorizando aquellos que sean

<sup>65</sup> "Artículo 33. Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta ley. Los gobiernos federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."

<sup>66</sup> "Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes: ...

"V. Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano."



de interés metropolitano, acorde con las previsiones en el artículo 37 de la ley general de la materia.<sup>67</sup>

Lo anterior es así, máxime que el artículo 42 impugnado, reconoce que los **Municipios de la entidad federativa pueden constituir fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano**, incluso garantías o avales, así como programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para las distintas necesidades del desarrollo urbano, proveyendo capital de riesgo a los mismos o mediante la gestión, promoción e intermediación financiera que resulte necesaria, de donde resulta una potestad municipal para la constitución y gestión de zonas metropolitanas.

<sup>67</sup> **Artículo 37.** Los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, deberán tener:

- "I. Congruencia con la estrategia nacional de ordenamiento territorial;
  - "II. Un diagnóstico integral que incluya una visión prospectiva de corto, mediano y largo plazo;
  - "III. Estrategias y proyectos para el desarrollo integral de la zona metropolitana o conurbación, que articulen los distintos ordenamientos, planes o programas de desarrollo social, económico, urbano, turístico, ambiental y de cambio climático que impactan en su territorio;
  - "IV. La delimitación de los centros de población con espacios geográficos de reserva para una expansión ordenada a largo plazo, que considere estimaciones técnicas del crecimiento;
  - "V. Las prioridades para la ocupación de suelo urbano vacante, la urbanización ordenada de la expansión periférica y la localización adecuada con relación al área urbana consolidada de suelo apto para la urbanización progresiva;
  - "VI. Las políticas e instrumentos para la reestructuración, localización, mejoramiento de la infraestructura y los equipamientos del ámbito metropolitano;
  - "VII. Las acciones y las previsiones de inversión para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona conurbada;
  - "VIII. Las acciones de movilidad, incluyendo los medios de transporte público masivo, los sistemas no motorizados y aquellos de bajo impacto ambiental;
  - "IX. Las previsiones y acciones para mejorar las condiciones ambientales y el manejo integral de agua;
  - "X. Las previsiones y acciones prioritarias para conservar, proteger, acrecentar y mejorar el espacio público;
  - "XI. Las estrategias para la conservación y el mejoramiento de la imagen urbana y del patrimonio natural y cultural;
  - "XII. Las estrategias de seguridad, prevención del riesgo y resiliencia, y
  - "XIII. Metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del programa de la zona metropolitana o conurbación.
- "Adicionalmente, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales, podrán formular y aprobar programas parciales que establecerán el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas o materias, priorizando los temas de interés metropolitano establecidos en esta ley."



Ello, en consonancia con lo dispuesto por el diverso numeral 60, fracción VII, de la ley local impugnada, en el que se dispone que los planes y programas incluidos en el sistema estatal de planeación deberán estructurarse y contener, entre otras cosas, **los mecanismos de instrumentación financiera a utilizarse para sufragar las obras, acciones e inversiones propuestas en el plan o programa, conforme a las disposiciones fiscales y presupuestales aplicables.**

Asimismo, el artículo 96, cuarto párrafo, de la ley citada, dispone que **los mecanismos financieros y fiscales atenderán a las prioridades que establezcan los planes de desarrollo urbano,** y podrán dirigirse, entre otros, para apoyar y desarrollar programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para lograr zonas metropolitanas o conurbaciones más organizadas y compactas, y para atender las distintas necesidades del desarrollo urbano.

Por su parte, el diverso 97 del mismo ordenamiento, determina que todas las acciones, inversiones y obras relativas al aprovechamiento del territorio que realicen el Estado y los Municipios deberán sujetarse a lo dispuesto en los planes o programas de desarrollo urbano respectivos, siendo que **sin este requisito la autoridad competente no podrá otorgar la autorización presupuestal o de financiamiento o las autorizaciones administrativas para efectuarlas.** Para tal efecto, la solicitud presupuestal correspondiente deberá incluir una exposición de la relación entre las acciones, inversiones y obras de que se trate con fundamento en los objetivos y metas de los planes de desarrollo urbano.

En esos términos, se observa que el **legislador local estableció reglas para el financiamiento y gestión de zonas metropolitanas o conurbanas de la entidad federativa, ajustándose a los parámetros establecidos en la ley general de la materia,** reconociendo que el ente municipal cuenta con la competencia para su constitución y financiamiento, siempre que exista disponibilidad presupuestal y el acuerdo de coordinación celebrado con los diferentes órdenes de gobierno, lo cual puede tener sustento, incluso, con una partida presupuestal incorporada en el presupuesto de egresos del Estado, dirigida, precisamente, a financiar proyectos de alcance metropolitano.

Con las consideraciones anteriores no se pretende desconocer la importancia de garantizar el financiamiento de zonas metropolitanas o conurbadas. El



artículo 27 de la Constitución Federal, en su párrafo tercero, prevé la obligación de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos, "a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población"; y en sintonía con este mandato de optimización, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de asentamientos humanos que establecería la competencia entre los distintos órdenes, "con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución". Cumpliendo este mandato, la ley general de la materia estableció la concurrencia entre los distintos órdenes para la constitución, financiamiento y gestión de zonas metropolitanas, sin embargo, ello se encuentra sujeto a los diversos objetivos, estrategias y proyectos para su desarrollo integral, atendiendo, sobre todo, a la disponibilidad presupuestal de cada orden de gobierno.

Por lo tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada.

**DÉCIMO SÉPTIMO.—Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria.** En este considerando se analizan los conceptos de invalidez décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno que formula el Municipio actor, los cuales se relacionan con diversas previsiones contenidas en la ley local impugnada relativas a la cesión de áreas municipales y el área libre complementaria, conforme a lo siguiente:

- En su décimo sexto concepto de invalidez alega que las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada);

- En su décimo séptimo concepto de invalidez aduce que la previsión relativa al "área libre complementaria", viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada);



- En su décimo octavo concepto de invalidez sostiene que la previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada); y

- En su décimo noveno concepto de invalidez considera que la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada).

Los artículos impugnados por el Municipio actor, establecen lo que se transcribe a continuación, resaltando las porciones normativas a que alude el demandante de manera específica:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"...

"X. Parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado: se deberá ceder el 17 %-diecisiete por ciento de la superficie total del predio, menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación, únicamente cuando se trate de parcelaciones de predios de 5,000-cinco mil metros cuadrados o más de superficie; tratándose de predios menores a 5,000-cinco mil metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones públicas del Municipio se podrá hacer la cesión o el pago correspondiente en cuyo caso se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de 3-tres meses; y se diferirá ésta obligación conforme al artículo 234 de esta ley;

"...



"Las construcciones y edificaciones de tipo mixto que se desarrollen en terrenos no comprendidos en fraccionamiento autorizado, cederán en forma proporcional el 17 %-diecisiete por ciento del área libre de afectaciones, o 22-veintidós metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"En los conjuntos urbanos de cualquier tipo, así como las construcciones y edificaciones no comprendidas en fraccionamiento autorizado, las áreas de cesión municipal resultantes se cederán sobre el terreno natural de acceso libre para el público.

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas.

"El manejo de las aguas pluviales, indistintamente sobre el terreno natural o sobre losas, deberá captarse y conducirse a la red pública o al subsuelo mediante pozos de absorción.

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines y lagunas, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines.

"Las áreas de cesión para destinos, serán transmitidas al Municipio al momento de inscribir en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León el régimen de condominio correspondiente.

"La cesión a la que se refiere el presente artículo solo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada.

"En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión.

"En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria a razón del 8 %-ocho por ciento sobre el área del predio libre de afecta-



ciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El Área Libre Complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El Área Libre Complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV; será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas."

"Artículo 230. La subdivisión es la partición de un predio ubicado dentro del área urbana y que no requiere del trazo de una o más vías públicas y deberá observar las siguientes normas básicas: ...

"III. Los predios sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, deberán ceder al Municipio el área municipal correspondiente conforme a lo dispuesto por el artículo 212 de esta ley; en concordancia con el artículo 234 de esta ley; ..."

"Artículo 234. En el caso de parcelación o subdivisiones fuera de fraccionamiento autorizado, se deberá diferir la obligación de ceder áreas en favor del Municipio hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio a que se refieren dichos preceptos."

"Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas, lagunas y jardines; ..."

**A. Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada). Análisis del décimo sexto concepto de invalidez.**

En su **décimo sexto concepto de invalidez** el Municipio actor menciona que el artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada estable-



cen que la cesión de áreas municipales deberá realizarse por una sola ocasión y no podrá exigirse cesión adicional a la realizada con la acción de crecimiento previamente autorizada, y que en la densificación en fraccionamientos autorizados que incluya el cambio de uso de suelo diferentes al habitacional, no será exigible área de cesión municipal, lo que vulnera los principios consagrados en los artículos 115, fracción IV, inciso a) y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal pues, a su parecer, desconocen la prerrogativa constitucional consistente en que la hacienda pública municipal se formará de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y que en todo caso percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; y que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; puesto que sólo estarán exentos los bienes de domicilio público de la Federación, los Estados o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Sostiene que de conformidad con los artículos 10, fracciones XII y XXI, 57 y 76 de la ley general de la materia, es responsabilidad de la Legislatura Local establecer en favor de las haciendas municipales, sin exención alguna (salvo las autorizadas constitucionalmente), las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su división, fraccionamiento y consolidación, y para el financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano; además de prever las especificaciones que garanticen que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a las vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población; así como establecer disposiciones tendentes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.



Con lo anterior pretende evidenciar que los preceptos impugnados contravienen la ley general, cuando prevén que: **1)** los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; **2)** las acciones que impliquen la densificación de centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras; **3)** las leyes locales deben establecer disposiciones tendentes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación; **4)** el principio de protección y progresividad del espacio público implica, entre otras cosas, fomentar la creación de espacio públicos, los cuales podrán ampliarse o mejorarse, nunca verse disminuidos; **5)** que los planes o programas municipales de desarrollo, de conurbaciones y de zonas metropolitanas, definirán la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo establecido por las normas oficiales mexicanas aplicables, y que se deben privilegiar la dotación y preservación del espacio público para, entre otras cosas, el deporte, los parques y las plazas, de manera que cada colonia, barrio y localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las normas mencionadas; **6)** los planes o programas municipales de desarrollo urbano deben incluir los aspectos relacionados con la creación del espacio público y las alternativas para su expansión; y **7)** los Municipios deben vigilar y promover que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

Este Tribunal Pleno considera, por un parte, **infundados** los alegatos del Municipio actor en lo que se refiere al párrafo octavo del artículo 210 impugnado; y por otra, **fundados**, respecto a las impugnaciones que hace en torno al párrafo noveno del citado numeral.

En primer término, el octavo párrafo del referido artículo 210 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, establece lo siguiente:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y



equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"La cesión a la que se refiere el presente artículo solo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada.

"..."

En torno al precepto que antecede, resultan **infundados** los argumentos que formula el Municipio actor, toda vez que, de la revisión del marco constitucional y general establecido por el Congreso de la Unión, el legislador local, en este aspecto, estableció las previsiones necesarias para cumplir acciones de densificación tendientes a garantizar dotación suficiente de espacios públicos, así como para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, sin que se advierta una afectación o restricción a las facultades que corresponden al orden de gobierno municipal.

En efecto, los artículos 57 y 76 de la ley general de la materia, disponen lo siguiente:

"Artículo 57. La legislación local en la materia, deberá contener las especificaciones a fin de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población, en favor de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales en localización, superficie y proporción adecuadas, así como, para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos, el diseño y construcción de una red de vialidades primarias, como partes de una retícula, que faciliten la conectividad, la movilidad y el desarrollo de infraestructura.

"Asimismo se deberá establecer la obligación de las autoridades municipales, de asegurarse, previamente, a la expedición de las autorizaciones para el uso, edificación o aprovechamiento urbano, del cumplimiento de las leyes



estatales y federales, así como, de las normas para el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público, en particular, las afectaciones y destinos para construcción de infraestructura vial, equipamientos y otros servicios de carácter urbano y metropolitano de carácter público.

"Para acciones urbanísticas que impliquen la expansión del área urbana, para el fraccionamiento de terrenos o para la subdivisión o parcelación de la tierra, las autoridades locales deberán asegurarse de que existe congruencia con las normas de zonificación y planeación urbana vigentes, la viabilidad y factibilidad para brindar los servicios públicos y extender o ampliar las redes de agua, drenaje, energía, alumbrado público y el manejo de desechos sólidos de manera segura y sustentable, sin afectar los asentamientos colindantes, sin ocupar áreas de riesgo o no urbanizables y garantizando la suficiencia financiera para brindar los servicios públicos que se generen."

"Artículo 76. Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

"Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano."

De los artículos anteriores se desprende que las Legislaturas Locales tienen el deber de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población, en favor, entre otros, de los Municipios, en localización, superficie y proporción adecuadas, así como para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos; aunado a ello, deben garantizar dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, **por**



## **medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.**

Por su parte, del artículo 210 impugnado, se advierte que las **áreas de cesión municipal** son aquellas superficies de suelo que deben cederse gratuitamente al Municipio para destinos y equipamiento urbano público, por quienes lleven a cabo las acciones de crecimiento urbano señaladas en dicho precepto, sin condición, reserva o limitación alguna.

Asimismo, se determina que las áreas de cesión municipal serán clasificadas conforme al artículo 143 de la ley local impugnada,<sup>68</sup> como **áreas verdes** formadas por plazas, jardines y lagunas, estableciéndose como restricción que, por lo menos, **el 30 % (treinta por ciento) deberán ser jardines.**

En esos términos, si bien es cierto que el legislador local estableció restricciones para efectuar una segunda cesión de área municipal, también lo es que dicha cesión tiene lugar con motivo de densificaciones urbanas previamente autorizadas; de donde se desprende una relación entre el trámite de la cesión de área municipal y el crecimiento urbano respectivo.

Ello es así, pues la cesión de área municipal responde a un crecimiento poblacional en un área determinada, acorde con estudios técnicos específicos,

<sup>68</sup>Artículo 143. Los destinos de equipamiento urbano, se clasifican en **espacios abiertos y/o áreas verdes, equipamiento e infraestructura.**

"Los **espacios abiertos y/o áreas verdes se clasifican** a su vez en:

"I. Parques y/o espacios abiertos:

"a) Parques nacionales;

"b) Parques estatales y regionales;

"c) Parques metropolitanos;

"d) Parques comunitarios;

"e) Parques vecinales o de barrio;

"f) Corredores sustentables;

"g) Plazas, explanadas;

"h) Especiales; y

"i) Otros

"III (SIC). **Jardines, parques públicos y otras áreas preservación ecológica;**

"IV. **Presas, estanques, lagos y lagunas;** y

"IV (SIC). **Ríos, arroyos, veneros, escurrimientos.**"



de los cuales se desprenda su factibilidad y sustentabilidad para garantizar dotación suficiente de espacios públicos por habitante, así como la debida prestación de los servicios públicos.

En ese orden, se observa que la norma impugnada, cumple con el mandato previsto en la ley general de la materia, consistente en **garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población**, siendo que, para llevar a cabo donaciones o cesiones adicionales, la norma impugnada prevé que ello dependerá, en todo caso, **una acción de crecimiento urbano previamente autorizada**.

Ahora, al artículo 210, en su párrafo noveno, dispone lo siguiente:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

**"En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión.**

"..."

En relación con dicho precepto, este Tribunal Pleno considera **fundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que dicha previsión, al establecer que en las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión, ello, conforme a lo expuesto, **frustra el objetivo relativo a la creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público** en términos de la ley general de la materia; y en segundo lugar, **se desatiende el mandato consistente en que las leyes locales deben garantizar que se efectúen las cesiones correspondientes de espacios públicos en proporción adecuada,**



pues se impide al Municipio obtener las superficies necesarias para crear y adecuar espacios públicos ante una acción de densificación y un cambio de uso de suelo distinto al habitacional, todo lo cual incide negativamente en el ámbito de competencia que le confiere el artículo 115, fracción V, de la Constitución General.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del párrafo octavo del artículo 210 de la ley local impugnada; y declarar la **invalidez** del párrafo noveno de ese mismo precepto.

**B. La previsión relativa al "área libre complementaria", viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada). Análisis del décimo séptimo concepto de invalidez.**

Ahora bien, en su **décimo séptimo concepto de invalidez**, el Municipio actor alega que el artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada, establece que en densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones, se dejará área libre complementaria a razón del 8 % sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos; regla que considera no satisface los principios que orientan la política pública adoptada en la ley general de la materia para la creación y ampliación del espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, en los casos de zonas sujetas a políticas de densificación; por lo que, a su parecer, ello resulta violatorio de los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal.

El precepto impugnado, artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada, establece lo que se transcribe a continuación:

"Artículo 210. ...

"En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria



a razón del 8 %-ocho por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El Área Libre Complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El Área Libre Complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV; será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas. ..."

Dicho lo anterior, el Municipio actor sostiene que la previsión que impugna conlleva que el Municipio no se encuentre en condiciones de prestar adecuadamente los servicios públicos que le corresponden por lo siguiente:

**1. El "área libre complementaria" no es una figura jurídica que signifique la cesión de terreno en propiedad a los Municipios**, ya que el dominio sobre el mismo se mantiene en el desarrollador, de tal manera que no es auténticamente un espacio público que pueda disponer el ente municipal para destinarlo a fines públicos, no obstante que **la ley general prevé que los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos**;

**2. Las acciones que impliquen la densificación de los centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras**, lo que no puede ocurrir si el derecho de propiedad sobre el "área libre complementaria" sigue bajo la titularidad del desarrollador;

**3. La ley estatal debe establecer las disposiciones que garanticen la dotación suficiente de espacios públicos por habitante, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes**, lo que no se satisface con el "área libre complementaria";

**4. La ley estatal**, de acuerdo con el principio de protección y progresividad del espacio público, **debe fomentar la creación y ampliación de los espacios públicos, evitando que puedan verse disminuidos**; disminución que ocurre cuando se permite la densificación (incremento de la población o de la vivienda) sin el incremento proporcional del espacio público correspondiente;



**5. No se garantiza la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo que establezcan las normas internacionales u oficiales aplicables,** de manera que cada colonia, barrio o localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las mencionadas normas;

**6. No se permite que los planes o programas municipales de desarrollo urbano puedan incluir los aspectos relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales;**

**7. Se dificulta e impide promover eficazmente que el espacio público tenga una cobertura suficiente,** no obstante que su creación constituye una causa de utilidad pública y un aspecto que debe fomentarse para cumplir con los principios de política pública que se enumeran en el artículo 4 de la ley general de la materia.

Son **infundados** los argumentos del Municipio actor en este aspecto, toda vez que el "**área libre complementaria**" establecida por el legislador local, únicamente se prevé con motivo de **densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones**, lo cual implica el desarrollo de obras e infraestructura dentro de un polígono en el que se autorizó un determinado crecimiento urbano, **sin que ello abarque nuevas áreas ubicadas fuera de ese polígono de densificación**.

Bajo esa lógica, precisamente, el legislador local estableció que el "área libre complementaria" no cuenta para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV, indicando que será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas, pudiendo ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público, **todo ello dentro del área urbana objeto de densificación previamente autorizado**.

En ese sentido, consideró conveniente, atendiendo a las factibilidades de las obras desarrolladas en un fraccionamiento, que el área libre complementaria fuera a razón del 8 % (ocho por ciento) sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos.



Así, no se advierte afectación alguna a la competencia del Municipio actor, cuando alega que la ley general prevé que los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; pues, como se explicó, el "área libre complementaria" prevista en la ley local impugnada, no entra dentro de las cesiones de áreas municipales nuevas o adicionales, sino que en "***densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones***", de manera que ello no restringe en forma alguna sus atribuciones para desarrollar sus planes o programas municipales de desarrollo urbano relacionados con la creación de espacio público, las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales; ni mucho menos se le impide promover eficazmente que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

Por tanto, atendiendo a lo infundado de los argumentos contenidos en el décimo séptimo concepto de invalidez que formula el Municipio actor, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada.

**C. La previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada). Análisis del décimo octavo concepto de invalidez.**

Continuando con el análisis de las alegaciones del demandante en este considerando, en su **décimo octavo concepto de invalidez**, explica que los artículos 210, párrafos cuarto y sexto,<sup>69</sup> , y 250, fracción I,<sup>70</sup> de la ley local

<sup>69</sup> Artículo 210. ...

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas.

"El manejo de las aguas pluviales, indistintamente sobre el terreno natural o sobre losas, deberá captarse y conducirse a la red pública o al subsuelo mediante pozos de absorción.

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines y lagunas, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines. ..."

<sup>70</sup> Artículo 250. **El espacio público producto de cesión municipal** conforme al artículo 210 de esta ley, **será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.**

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. **Parques, plazas, lagunas y jardines; ..."**



impugnada, establecen que las áreas de cesión municipal podrán diseñarse como plazas, jardines "y lagunas", con la única restricción que por lo menos el 30 % deberán ser jardines; lo cual en determinado caso permitiría que 70 % de área de cesión municipal pudiera darse bajo el diseño de una "laguna"; lo cual, a su parecer, viola los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, V, último párrafo, y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 4, fracción VII, y 76, párrafo segundo, de la ley general de la materia, que establecen como requisitos del espacio público (área de cesión municipal) su "habitabilidad" y que no sean residuales ni estén ubicados en zonas inundables o de riesgos. Así, afirma que no se satisfacen los principios que orientan la política pública adoptada en la referida ley general para la creación de espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, que son servicios públicos que corresponde prestar al Municipio por disposición constitucional.

Es **fundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que las previsiones relativas a que las áreas de cesión municipal podrán ser destinada a "lagunas", escapan del marco previsto en la ley general de la materia.

En efecto, los artículos 74, párrafo tercero, fracción IV; 75, fracciones V y VI; y 76 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, establecen lo siguiente:

"Artículo 74. ...

"Los planes o programas municipales de desarrollo urbano incluirán los aspectos relacionados con el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público, contemplando la participación social efectiva a través de la consulta, la opinión y la deliberación con las personas y sus organizaciones e instituciones, para determinar las prioridades y los proyectos sobre espacio público y para dar seguimiento a la ejecución de obras, la evaluación de los programas y la operación y funcionamiento de dichos espacios y entre otras acciones, las siguientes: ...

"IV. Definir la mejor localización y dimensiones de los equipamientos colectivos de interés público o social en cada barrio con relación a la función que tendrán y a la ubicación de los beneficiarios, como centros docentes y de salud,



espacios públicos para la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, plazas, jardines o zonas de esparcimiento, respetando las normas y lineamientos vigentes, y ..."

"Artículo 75. El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente: ...

"V. Se procurará mantener el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de la infraestructura, tomando como base de cálculo las normas nacionales en la materia;

"VI. Los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso; ..."

"Artículo 76. Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

"Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano."

De los preceptos que anteceden se desprende que, con el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público:

a) Los Municipios cuentan con la facultad de definir, en sus planes o programas municipales de desarrollo urbano, la mejor localización y dimensiones de los equipamientos colectivos de interés público o social, como son las **zonas verdes destinados a parques, plazas, jardines o zonas de esparcimiento;**



b) Se debe procurar mantener el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de la infraestructura; siendo que **los espacios públicos originalmente destinados a zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso;** y

c) Las leyes locales deben establecer que disposiciones a través de las cuales **los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos,** las que **no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano.**

En esos términos, resulta claro que la previsión relativa a que las áreas de cesión municipal puedan ser destinadas como "**lagunas**", rompe el esquema previsto por la ley general de la materia, pues ello **implica que una parte de la cesión o donación a favor del Municipio se destine a un área residual, una zona inundable o con condiciones topográficas complicadas con relación al promedio del fraccionamiento conjunto urbano.**

Asimismo, al considerar el legislador local que las áreas verdes que contemple un área de cesión municipal puedan ser destinadas a "lagunas", **se vulnera el principio de protección y progresividad del espacio, previsto en la fracción VII del artículo 4 de la ley general de la materia,**<sup>71</sup> el cual se traduce en la **obligación de los tres órdenes de gobierno de crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos,** para una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciada por personas y grupos. Lo anterior, en relación con la competencia constitucional reconocida al ente municipal para la prestación y cumplimiento de las funciones

<sup>71</sup> "Artículo 4. La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública: ...

"VII. Protección y progresividad del espacio público. Crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciadas por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos que podrán ampliarse, o mejorarse pero nunca destruirse o verse disminuidos. En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes; ..."



y servicios públicos que tiene a su cargo, de conformidad con el artículo 115, fracciones III y IV, de la Constitución Federal.

Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** de las porciones normativas "**y lagunas**", contenidas en los párrafos cuarto y sexto del artículo 210, así como la diversa "**, lagunas**", contenida en la fracción I del artículo 250, ambos de la ley local impugnada; de manera que tales preceptos, en esas partes, deberán leerse como sigue:

"Artículo 210. ...

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines.

"...

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines. ..."

"Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas y jardines ..."

**D. La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídicas en relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada). Análisis del décimo noveno concepto de invalidez.**

Finalmente, en su **décimo noveno concepto de invalidez**, el Municipio demandante manifiesta que los artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada, establecen la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines, a cargo de quien solicite la



autorización de subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado; sin embargo, considera que la ambigüedad de tales preceptos impiden afirmar de forma categórica e indubitable que la subdivisión de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado genera realmente la obligación de ceder las áreas que corresponden al Municipio; esto es, no se genera certeza para determinar con precisión si esa obligación se actualiza a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorización. Aunado a ello, indica que esa obligación se limita a ceder área municipal a aquellos predios con uso de suelo habitacional, excluyendo el resto de predios con usos de suelo comercial, de servicios o industrial, lo cual no ocurría con la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, y que con ello se vulneran los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 57 y 76 de la ley general de la materia.

Los artículos impugnados por el Municipio actor en estos aspectos, se transcriben como sigue:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"X. Parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado: se deberá ceder el 17 %-diecisiete por ciento de la superficie total del predio, menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación, únicamente cuando se trate de parcelaciones de predios de 5,000-cinco mil metros cuadrados o más de superficie; tratándose de predios menores a 5,000-cinco mil metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones públicas del Municipio se podrá hacer la cesión o el pago correspondiente en cuyo caso se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de 3-tres meses; y se diferirá ésta obligación conforme al artículo 234 de esta ley; ..."



"Artículo 230. La subdivisión es la partición de un predio ubicado dentro del área urbana y que no requiere del trazo de una o más vías públicas y deberá observar las siguientes normas básicas: ...

"III. Los predios sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, deberán ceder al Municipio el área municipal correspondiente conforme a lo dispuesto por el artículo 212<sup>72</sup> de esta ley; en concordancia con el artículo 234 de esta ley; ..."

"Artículo 234. En el caso de parcelación o subdivisiones fuera de fraccionamiento autorizado, se deberá diferir la obligación de ceder áreas en favor del Municipio hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio a que se refieren dichos preceptos."

Son **infundados** los argumentos que formula el Municipio actor, **toda vez que no se advierte que los preceptos que impugna afectan o restrinjan en forma alguna su competencia constitucional**, aunado a que de su sola lectura conjunta, sistemática y teleológica de los numerales que refiere, se desprende

<sup>72</sup> "Artículo 212. En construcciones para nuevas edificaciones en terrenos no comprendidos en fraccionamiento autorizado, se deberá ceder una superficie a favor del Municipio conforme a lo siguiente:

"I. Los predios habitacionales unifamiliares, cederán el 17 %-diecisiete por ciento del área libre de afectaciones, o 22-veintidós metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"En el caso de habitación unifamiliar o que la cesión del área no sea mayor de 300-trescientos metros cuadrados, podrá hacerse la cesión o el pago correspondiente;

"II. Los predios habitacionales multifamiliares, cederán el 17 %-diecisiete por ciento del área libre de afectaciones, o 22-veintidós metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor;

"III. Los predios no habitacionales cederán o pagarán el 7 %-siete por ciento del área libre de afectaciones;

"IV. Los predios mixtos cederán en forma proporcional conforme al artículo 210 de esta ley; y

"V. Las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se estará a lo previsto en el artículo 210 de esta ley.

"Cuando se opte por el pago, se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá vigencia de tres meses.

"Tratándose de cesión, esta deberá ser destinada para la formación de áreas verdes, equipamiento urbano público y reservas territoriales; en el caso de pago en efectivo, este deberá ser destinado a la adquisición de áreas verdes.

"La violación a lo dispuesto en este precepto será sancionada de conformidad con lo establecido en el artículo 50, fracción XXII, y demás aplicables de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León."



que la obligación de ceder áreas municipales en parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado, corresponde, precisamente como menciona el demandante, **a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorización.**

Si bien es cierto que el artículo 230, en su fracción III, determina que "**los predios**" sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, "**deberán ceder**" al Municipio el área municipal correspondiente conforme lo disponen los artículos 212 y 234 de la ley local impugnada, lo cierto es que ello no lleva a generar inseguridad jurídica alguna a sus destinatarios, puesto resulta claro que la obligación de ceder el área municipal respectiva, corre a cargo del **titular del predio sujeto a parcelación que se ubique fuera de fraccionamientos autorizados**, quien en su caso deberá solicitar la autorización para la subdivisión o parcelación respectiva.

Por otra parte, el artículo 210, fracción X, de la ley local impugnada, establece dos supuestos claramente diferenciados:

a) En predios de cinco mil metros cuadrados o más, se deberá ceder el 17 % (diecisiete por ciento), menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación;

b) En predios menores a cinco mil metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones del Municipio, se podrá hacer cesión o el pago correspondiente, tomando en cuenta el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de tres meses; y defiriéndose esa obligación conforme al artículo 234, esto es, hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio.

De manera que no existe la falta de certeza o seguridad jurídica que alega el demandante en torno a las disposiciones normativas que impugna; siendo que este Tribunal Pleno no advierte afectación alguna a su competencia constitucional con tales previsiones.

Ahora bien, en cuanto a que tales preceptos únicamente se refieren a la cesión de áreas municipales respecto de predios con uso de suelo habitacional,



excluyendo los de uso comercial, de servicios e industrial, resulta igualmente **infundado** que ello afecte su competencia reconocida en el artículo 115 de la Constitución Federal, máxime que lo que impugna se encuentra comprendido en el artículo 212, en sus fracciones IV y V, de la propia ley local impugnada, los cuales disponen, por una parte, que "**Los predios mixtos cederán en forma proporcional conforme al artículo 210 de esta ley**" y "**Las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se estará a lo previsto en el artículo 210 de esta ley**".

De esta manera, la cesión de áreas municipales que alega el Municipio no se restringe a los predios habitacionales, sino también aquellos que tengan usos de suelo mixtos y, en todo caso, respecto a las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se deberá estar a las reglas de cesión que dispone el referido artículo 210, cuyas fracciones III y IV, contemplan lo relativo a fraccionamientos comerciales y de servicios, así como de parques industriales, respectivamente, en los términos siguientes:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"III. Fraccionamientos comerciales y de servicios: el 7 %-siete por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de jardines, parques, plazas y similares;

"IV. Fraccionamientos o parques industriales: el 7 %-siete por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de áreas verdes y deportivas dentro del propio fraccionamiento; ...

"En los conjuntos urbanos de cualquier tipo, así como las construcciones y edificaciones no comprendidas en fraccionamiento autorizado, las áreas de cesión municipal resultantes se cederán sobre el terreno natural de acceso libre para el público.

"..."



Por tanto, atendiendo a lo infundado de los argumentos contenidos en el décimo noveno concepto de invalidez que formula el actor, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada.

**DÉCIMO OCTAVO.—Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria.** En su vigésimo primer concepto de invalidez, el Municipio actor aduce que los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), y 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada, regulan de forma exhaustiva la regulación del momento y condiciones bajo las cuales, por un lado, los promotores pueden comenzar a recibir los beneficios económicos del proceso de urbanización aún inconcluso y, por otro, que los Municipios deben asumir el costo financiero de los servicios de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento (a diferencia del resto de los servicios públicos municipales), aun cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.

Al respecto, menciona que el artículo 205, fracción VI, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local,<sup>73</sup> establecía que el titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, estaría obligado a cubrir los gastos de los servicios de agua potable, drenaje, sanitario, alumbrado público, recolección de basura y mantenimiento de la arborización hasta la fecha de la recepción por el Municipio de las obras y servicios terminados del fraccionamiento; sin excluir, como ahora lo hacen las normas impugnadas, el alumbrado público y la recolección de basura.

<sup>73</sup> **Artículo 205.** El titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, además de lo dispuesto en los artículos anteriores, estará afecto a las obligaciones siguientes: ... "IV. Cumplir con la obligación de terminar la construcción de las obras de urbanización, otorgando al Municipio la garantía hipotecaria o fianza suficiente la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, misma que será liberada al cumplirse las obligaciones respectivas; ..."



En ese sentido, considera que el Congreso Local se arroga la facultad del Municipio de regular la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta y administrar los servicios públicos de su competencia.

Las normas a que alude el Municipio actor, artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), y 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada, establecen lo siguiente:

"Artículo 208. Quienes lleven a cabo alguno de los fraccionamientos señalados en las fracciones I al V del artículo 206<sup>74</sup> de esta ley, estarán obligados a realizar las siguientes obras de urbanización: ...

"V. El alumbrado público, el cual deberá contar con un sistema ahorrador de energía y ser conforme a las especificaciones municipales;

"...

"XIV. Las obras de urbanización mencionadas anteriormente, deberán ejecutarse conforme al proyecto ejecutivo urbanístico y calendario de obra que se acuerde con la autoridad municipal, y no podrá excederse de cinco años a partir de la fecha de autorización, pudiéndose solicitar una prórroga para su cumplimiento; y

"..."

"Artículo 214. El titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, además de lo dispuesto en los artículos anteriores, estará afecto a las obligaciones siguientes: ...

<sup>74</sup> "Artículo 206. El fraccionamiento y la urbanización del suelo deberán cumplir con lo dispuesto en los planes o programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial aplicables, además de lo que determinen las disposiciones de carácter general que expida la autoridad municipal correspondiente.

"Para los efectos de esta ley los fraccionamientos se clasifican en:

"I. Fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata;

"II. Fraccionamientos habitacionales de urbanización progresiva;

"III. Fraccionamientos comerciales y de servicios;

"IV. Fraccionamientos o parques industriales;

"V. Fraccionamientos funerarios o cementerios; ..."



"VI. Cubrir los gastos de los servicios públicos municipales, en los siguientes términos:

"a) El alumbrado público y la recolección de basura, hasta por 6-seis meses después de la inscripción del proyecto de ventas, en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León.

"El titular del fraccionamiento autorizado deberá presentar al Municipio correspondiente, el proyecto de ventas debidamente inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León y la autoridad municipal competente, en el término máximo de 5 días hábiles posteriores, expedirá y entregará al titular, la carta dirigida a la compañía prestadora del servicio del alumbrado público y la carta dirigida a la compañía prestadora del servicio de recolección de basura, donde les informa de la fecha en que la factura correspondiente será elaborada con cargo al Municipio, la cual será a los 6 meses posteriores a la fecha de inscripción mencionada; y

"b) Los servicios de agua potable, drenaje sanitario y electricidad de los equipamientos, mantenimiento de la arborización y vigilancia, hasta la municipalización del fraccionamiento. ..."

"Artículo 258. El fraccionamiento y la urbanización del suelo se sujetarán a las siguientes etapas: ...

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar el suelo; constituye la factibilidad de uso de suelo;

"II. Fijación de lineamientos generales de diseño urbano;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo;

"IV. Plano de rasantes;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción;



"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente;

"VII. Prórrogas para terminación de obras;

"VIII. Constancia de terminación de obras y liberación de garantías; y

"IX. Municipalización."

"Artículo 287. Las resoluciones que emita la autoridad municipal competente en las diferentes etapas dentro del procedimiento para el desarrollo de un fraccionamiento, autorizarán a los desarrolladores a: ...

"IV. En el caso de la autorización del proyecto de ventas o enajenación: después de la inscripción del plano, y el acuerdo en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, establecer relaciones con terceros con el propósito de transmitir la propiedad de los diferentes lotes que componen el fraccionamiento; y

"V. En el caso de la constancia de terminación de obras y el levantamiento del acta correspondiente: tendrán como consecuencia la liberación de las garantías otorgadas y de los compromisos contraídos a cargo del desarrollador; subsistiendo solo las garantías necesarias contra vicios ocultos de pavimento, cordones, banquetas y drenaje pluvial por un periodo de 3-tres años."

Es **infundado** lo que hace valer el Municipio actor, pues el hecho de que el legislador local disponga que el costo financiero de los servicios municipales de alumbrado público y recolección de basura, en tratándose de fraccionamiento habitacionales de urbanización inmediata, pasará al Municipio seis meses después de la inscripción del proyecto de ventas en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, **no implica en forma alguna que se vulnere su competencia constitucional**, ni que el legislador local se arrogue la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta o la forma en que el Municipio debe administrar los servicios públicos de su competencia.

Ello es así, pues en los artículos 271 y 272 de la ley local impugnada se establece como potestad del Municipio la aprobación del proyecto de ventas respectivo, disposición que reconoce la posibilidad de que puede ser aprobado



aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos. Dichos dispositivos establecen lo siguiente:

"Artículo 258. El fraccionamiento y la urbanización del suelo se sujetarán a las siguientes etapas:

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar el suelo; constituye la factibilidad de uso de suelo;

"II. Fijación de lineamientos generales de diseño urbano;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo;

"IV. Plano de rasantes;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente;

"VII. Prórrogas para terminación de obras;

"VIII. Constancia de terminación de obras y liberación de garantías; y

"IX. Municipalización."

"Artículo 271. Aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos en un fraccionamiento, la autoridad municipal podrá autorizar el proyecto de ventas, para la celebración de operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad o posesión de lotes o superficies previstas para su venta, siempre y cuando se cuente con el proyecto ejecutivo urbanístico autorizado e inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, y haya cumplido con:

"I. La transmisión de las áreas destinadas a vías, servicios y demás funciones públicas, según lo establece esta ley y la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León; y



"II. El otorgamiento de la garantía hipotecaria o fianza suficiente a favor del Municipio la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, sobre el cumplimiento de las obligaciones faltantes por realizarse más un 20 %. La duración de esta garantía, será conforme al programa de obras por ejecutar.

"Se consideran fiscales los créditos a favor del Municipio derivados del incumplimiento de obligaciones referentes a la realización de obras o infraestructuras de urbanización e instalaciones de servicios públicos, en toda clase de fraccionamientos o conjuntos."

"Artículo 272. Una vez expedida la autorización del proyecto de ventas, para celebrar operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad, el fraccionador deberá inscribir los planos autorizados ante el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León. Con este acto se tendrán por transmitidas o cedidas las áreas correspondientes al Municipio, quedando pendiente la prestación de los servicios públicos que corresponden al Municipio, conforme el artículo 214 de esta ley."

"Artículo 282. Para solicitar la municipalización de un fraccionamiento, el interesado deberá presentar a la autoridad municipal competente la siguiente documentación:

"I. Solicitud de municipalización del fraccionamiento;

"II. Copia de la constancia de terminación de obras y liberación de garantías;

"III. Documento que acredite el pago de las contribuciones correspondientes; y

"IV. Recibos actualizados del pago de los servicios públicos correspondientes."

"Artículo 283. La municipalización de un fraccionamiento tendrá por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le correspondan en concordancia con el artículo 213 de la presente ley y se



formalizará mediante un acta de entrega recepción que será firmada por el interesado y el Municipio en un término no mayor de 10-diez días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente."

De lo transcrito se desprende que, en términos de la ley local impugnada, el proceso de fraccionamiento y urbanización se constituye por diversas etapas, dentro de las cuales se encuentra, por un lado, la autorización del proyecto de ventas y garantía suficiente; y por otro, la municipalización.

La municipalización constituye la última fase del proceso de fraccionamiento y urbanización, y tiene por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le corresponden y se formaliza mediante un acta de entrega recepción firmada por el interesado y el ente municipal en un término no mayor de diez días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente.

Ahora bien, de conformidad con los preceptos en cita, **la etapa de aprobación del proyecto de ventas y garantía, queda a cargo de la autoridad municipal competente**, la cual cuenta con la potestad de autorizar dicho proyecto, aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos en un fraccionamiento, **sin que en forma alguna se advierta que el legislador local lo someta a realizar dicha aprobación, cuando el desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, ni se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.**

En efecto, el proyecto de ventas una vez autorizado, permite al desarrollador la celebración de operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad o posesión de lotes o superficies previstas para su venta, **siempre y cuando se cuente con el proyecto ejecutivo urbanístico autorizado e inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León**. Asimismo, de conformidad con la fracción II del artículo 271 de la ley local citada, ello se encuentra sujeto al **otorgamiento de una garantía hipotecaria o fianza suficiente a favor del Municipio la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, sobre el cumplimiento de las obligaciones faltantes por realizarse más un 20 %, y cuya duración, será conforme al programa de obras por ejecutar.**



Aunado a ello, contrario a lo que aduce el Municipio actor, **el Congreso Local no restringe ni obliga en forma alguna la potestad del Municipio para determinar el momento en que el desarrollador, atendiendo a los avances de las obras de infraestructura urbana, deberá trasladar al ente municipal los servicios relativos al alumbrado público y recolección de basura, puesto que, en todo caso, para llevar a cabo su inscripción en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, el proyecto de ventas respectivo deberá ser aprobado por el Municipio,** cumpliendo los requisitos legales previstos para tal efecto, dentro de los cuales se establece la garantía hipotecaria o fianza citada; momento a partir del cual contarán seis meses para el traslado de los servicios públicos referidos, lo cual, se reitera, queda a potestad del orden de gobierno municipal.

Por tanto, **las disposiciones impugnadas no obligan en forma alguna al Municipio actor a asumir el costo financiero de los servicios de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento,** cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos

En esos términos, **no se advierte que el legislador local restrinja o limite en forma alguna la competencia que tiene el Municipio actor para la prestación de los servicios públicos que tiene a su cargo, ni se le restringe en forma alguna su facultad que determine el momento en que deberá asumir el costo financiero de los mismos;** por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, y 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada.

DÉCIMO NOVENO.—**La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana (artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada).** En su décimo cuarto concepto de invalidez, el Municipio actor alega que el Congreso de Nuevo León al expedir la ley local impugnada, viola el artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades



Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT)

Sostiene que en comparación con los artículos 19, 20 y 22 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, la ley local impugnada elimina las disposiciones en las que se establecía que, en los procesos de actualización o modificación de los planes y programas de desarrollo urbano, la participación ciudadana constituía una forma de coadyuvancia entre vecinos y autoridades municipales, y que podía darse a través del ejercicio de derecho de petición previsto en el artículo 8o. de la Constitución Federal, o bien a través de la denuncia ciudadana o de la consulta pública.

Así, explica que el artículo 426, fracción I,<sup>75</sup> de la ley local impugnada, establece que las materias comprendidas en la participación ciudadana son aquellas que se relacionan con la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, que son formas de contraloría; en cambio, la ley abrogada establecía que la participación ciudadana comprendía la vigilancia social como una forma de coadyuvancia directa y no sólo como mecanismo de contraloría social.

<sup>75</sup>**Artículo 426.** Las autoridades deberán promover la participación social al menos en las materias siguientes:

"I. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta ley;

"II. La supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos;

"III. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos;

"IV. La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas;

"V. La protección del patrimonio natural y cultural de los centros de población;

"VI. La preservación del ambiente en los centros de población; y

"VII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población."



Con ello pretende el Municipio actor evidenciar que se reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, por lo que ahora los ciudadanos no pueden hacer, ni exigir, a las autoridades locales propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con los derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local.

Ahora bien, en atención a lo alegado por el Municipio actor, basta mencionar que el artículo 56 de la ley local impugnada, prevé que el procedimiento de consulta pública a seguir por las autoridades competentes, en relación a la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, el cual, incluso queda a instancia del orden de gobierno municipal el llevar a cabo su inicio, como ya fue analizado en este fallo, sin que se advierta en forma alguna afectación o restricción a la competencia del ente municipal.

No obstante, se debe precisar que los argumentos que formula el Municipio, en torno a la reducción de la participación ciudadana, resultan **inatendibles** en esta instancia constitucional, pues ha sido criterio de este Tribunal Pleno que las violaciones a derechos fundamentales de las personas no se pueden reclamar a través de la controversia constitucional, toda vez que **no constituye la vía idónea para hacerlo.**

Al resolver las controversias constitucionales **21/2006** y **54/2009**, se reconoció que el criterio contenido en la **tesis P./J. 101/99**, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER.", (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 708, registro: 193257) ha sido matizado. Es decir, **la finalidad de la controversia constitucional no consiste en analizar posibles violaciones a derechos fundamentales de manera desvinculada a algún problema de probable invasión de esferas de competencia.**



Los reclamos del Municipio actor, relativos esencialmente a que la ley local impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, en comparación con los derechos que reconocía la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, **en modo alguno se relacionan con alguna violación competencial**, sino que versan exclusivamente sobre violaciones a derechos fundamentales de los gobernados.

Por este motivo, son inatendibles las alegaciones del Municipio demandante, pues con ello no hace referencia alguna a violaciones a facultades constitucionales conferidas al ente municipal, sino que únicamente alegan violaciones a derechos fundamentales de las personas.

Como se sostuvo en los precedentes ya citados, si se realizara el estudio de constitucionalidad solicitado por la parte actora, se desnaturalizaría el sistema procesal de las controversias constitucionales, pues éste se encamina, primordialmente, a preservar las competencias de cada orden de gobierno previstas en la Constitución Federal.

Similares consideraciones fueron sustentadas por el Tribunal Pleno, al resolver las **controversias constitucionales 62/2009**<sup>76</sup> y **104/2009**,<sup>77</sup> en sesión de dos de mayo de dos mil trece, así como en la diversa **controversia 19/2017**,<sup>78</sup> resuelta el cuatro de febrero de dos mil veintiuno.

<sup>76</sup> Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán, y presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia. El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no participó en esta votación).

<sup>77</sup> Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, con reserva; Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se determinó declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia).

<sup>78</sup> Por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de



Por tanto, debe reconocerse la **validez** del artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada.

VIGÉSIMO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V y 45, en relación con el numeral 73 de la ley reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y la fecha en la que producirán sus efectos la sentencia que dicte en este medio de control constitucional.

Atendiendo a ello, en términos de lo determinado en la parte final del **considerando séptimo**, procede declarar la **invalidez** de los **artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III**, en su porción normativa que dice: "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", **86, fracción II, inciso b), y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Por otra parte, acorde con lo determinado en el **considerando décimo** de este fallo, lo procedente es declarar la **invalidez** de los **artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio**, ambos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

---

Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Exclusión de la participación ciudadana en materia de asentamientos humanos y de la denuncia administrativa como mecanismo de coadyuvancia entre la ciudadanía y las autoridades municipales competentes", consistente en reconocer la validez de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

<sup>79</sup> Véase la tesis jurisprudencial 9/99, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 281.



Además, derivado de lo determinado en el **considerando décimo primero** de esta ejecutoria, debe declararse la **invalidez** de la porción normativa "**decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable;**", contenida en el **inciso a)** de la **fracción III** del **artículo 136** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, de manera que dicho precepto, en la parte conducente, deberá leerse como sigue:

"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

"a) Por causa de preservación ecológica;

"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y

"d) Por pendientes mayores al 45 %."

Acorde con lo establecido en el **considerando décimo segundo**, procede declarar la **invalidez** de los **artículos 367, párrafo segundo**, en su porción normativa "**mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura**", **370**, en su porción normativa "**y judiciales**", **376, pá-**



**rrafo primero**, en su porción normativa "**judiciales**", y **382, párrafos segundo, tercero y cuarto**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, a fin de que estos preceptos se lean como sigue:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas."

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5-cinco días hábiles."

"..."

"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."

"Artículo 376. Serán sanciones:

"I. La suspensión de los trabajos; y

"II. La clausura, parcial o total de obra."

"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos:

"I. Cuando sin contar con permiso o autorización, el o los propietarios, ordenen, contraten o permitan la realización de alguna excavación, instalación, construcción, demolición, movimiento de tierra, desmonte o tala de árboles en un predio de su propiedad;



"II. Cuando sin contar con permiso o autorización se realice una excavación, construcción, instalación, o se depositen materiales o escombros que afecten la vía pública, terreno del dominio público o afecto a destino común;

"III. Cuando el alineamiento establezca, al predio, restricciones o afectaciones y éstas no se respeten;

"IV. Cuando el o los propietarios de un predio realicen una construcción sin contar con las constancias o licencias necesarias;

"V. Cuando el o los propietarios den a un predio o construcción un uso o destino diferente al autorizado o incumplan con la densidad, los coeficientes de ocupación y utilización del suelo aplicable;

"VI. Cuando el o los propietarios de un predio o construcción no respeten las disposiciones de la ley, su reglamentación o los planes de desarrollo urbano;

"VII. Cuando se ejecuten obras, instalaciones o edificaciones en lugares prohibidos por la ley, su reglamentación o los planes y programas de desarrollo urbano;

"VIII. Cuando se utilicen, sin las autorizaciones correspondientes, explosivos para excavaciones o demoliciones;

"IX. Cuando se realicen obras de construcción, urbanización y similares relativas a un fraccionamiento, sin contar con la factibilidad, licencia, permiso, o autorización correspondiente;

"X. Cuando se obstaculice o impida en alguna forma el cumplimiento de las ordenes de inspección expedidas por la autoridad competente;

"XI. Cuando se realice o promueva la venta de lotes, predios y edificaciones de un fraccionamiento, sin contar con la licencia, permiso o autorización correspondiente;

"XII. Cuando se promueva o permita la ocupación de un predio o edificación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones correspondientes o violando el uso de suelo que le corresponde; y



"XIII. Cuando el propietario, poseedor o responsable de obras que se lleven a cabo en inmuebles ubicados en zonas de riesgo establecidas en el atlas de riesgos, realice obras o instalaciones o actos sin permiso o autorizaciones, o teniéndolo no cumpla con el mismo."

De conformidad con la parte final del **considerando décimo tercero**, debe declararse la **invalidez** del **artículo 319** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

En términos del análisis efectuado en el **considerando décimo cuarto**, debe declararse la **invalidez** de los **artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

De acuerdo con la parte final del **considerando décimo séptimo, apartado A**, debe declararse la **invalidez** del **artículo 210, párrafo noveno**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Finalmente, conforme a lo determinado en el **considerando décimo séptimo, apartado C**, de este fallo, debe declararse la **invalidez** de las porciones normativas "**y lagunas**", contenidas en los **párrafos cuarto y sexto del artículo 210**, así como la diversa "**lagunas**", contenida en la **fracción I del artículo 250**, ambos de la multicitada ley local; de manera que tales preceptos deberán leerse como sigue:

"Artículo 210. ...

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta Ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines.

"...



"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines. ..."

"Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas y jardines ..."

En esos términos, las declaratorias de invalidez decretadas por virtud de este fallo **surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos del presente fallo al Congreso del Estado de Nuevo León** y de acuerdo con lo establecido en el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafo, de la Constitución Federal, **se limitan a la esfera jurídica del Municipio actor**.<sup>79</sup>

Por lo expuesto y fundado, se

### RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, así como de las referidas "***consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama***", en los términos del considerando quinto de esta decisión.

<sup>79</sup> Véase la tesis jurisprudencial 9/99, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 281.



TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV, 3, fracciones XXIII, LIV, XCV, XCVI y XCVII, 9, fracción IX, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 11, 42, párrafos primero y quinto, 50, último párrafo, 52, 53, fracción IX, 56, penúltimo párrafo, 57, primer párrafo, 79 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 86 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 88, 111 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 136, fracción III, inciso c), 208, fracciones V y XIV, 210, fracción X, y párrafos octavo y décimo, 214, fracción VI, incisos a) y b), 230, fracción III, 234, 258, fracciones de la V a la IX, 259, 287, fracciones IV y V, 305, párrafo segundo, 309, 328, 368, fracción I, 375, 382, párrafo primero, y 426, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, en atención a los considerandos séptimo, octavo, noveno, décimo segundo, décimo tercero, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo, apartados B y D, décimo octavo y décimo noveno de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 20, párrafo segundo, 79, fracción III, en su porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**"; 86, fracción II, inciso b), 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, 136, fracción III, inciso a), en su porción normativa "**decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable**", 210, párrafos cuarto, sexto, en sendas porciones normativas "**y lagunas**"; y noveno, 250, párrafo segundo, fracción I, en su porción normativa "**lagunas**", 291, fracción I, 304, fracción I, 313, 319, 367, párrafo segundo, en su porción normativa "**mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud de ratificar la medida mediante una suspensión o clausura**", 370, en su porción normativa "**y judiciales**", 376, párrafo primero, en su porción normativa "**judiciales**", y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, así como transitorio décimo de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, lo cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nuevo León, en términos



de los considerandos séptimo, del décimo al décimo cuarto, décimo séptimo, apartados A y C, y vigésimo de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** haciéndolo 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 resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a la oportunidad (tener como oportunamente impugnada la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete) y a las cuestiones previas y al catálogo de temas que serán analizados en el fondo del asunto.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas con precisiones, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en determinar innecesario el estudio de las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión, atinentes a la litispendencia de la controversia constitucional 23/2017 y la falta de interés legítimo del Municipio actor. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.



### **En relación con el punto resolutivo 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 por consideraciones diversas, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales con reserva de criterio, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, al actualizarse la causa de improcedencia por cosa juzgada.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas con precisiones, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer, de oficio, respecto de las referidas "consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama". La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, denominado "Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV, 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11, 79, salvo su fracción III, en su porción normativa "y



evitar la imposición de cajones de estacionamiento", 86, salvo su fracción II, inciso b), 88 y 111, salvo su fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez de los artículos 3, fracción LIV, y 328 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó por la invalidez de los artículos 3, fracción LIV, y 328, párrafo segundo, fracción I. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez de los artículos 10, fracciones XX, XXI y XXVI, y 50, párrafo último, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa



el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos octavo, en su apartado A, denominado "La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder", décimo sexto, denominado "La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones", y décimo séptimo, en su apartado D, denominado "La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, 42, párrafos primero y quinto, 56, párrafo penúltimo, y 210, fracción X, 230, fracción III, y 234 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez adicional del artículo 56, fracciones IV, párrafos segundo y tercero, y V, inciso c), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, en su apartado B, denominado "La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno Local", consistente en reconocer la validez del artículo 52 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La



señora Ministra Piña Hernández votó por la invalidez del artículo 52, en sus porciones normativas "proyectos de", "terminada la consulta pública y analizada, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento" y "su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y", por la invalidez adicional del artículo 56, fracción VII, párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, en sus porciones normativas "Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron" y "conjuntamente con el dictamen de congruencia", y por la validez adicional de los artículos 10, fracción IV, y 11, fracción I, y anunció votos concurrente y particular. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra, por la invalidez adicional del artículo 56, párrafo penúltimo, y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, en su apartado C, denominado "La previsión de que el Gobierno Local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández por la invalidez adicional del artículo 3, fracción XXIX, Ríos Farjat, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, en su apartado D, denominado "La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera



subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez del artículo 57, párrafo primero, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó por la invalidez de su porción normativa "treinta días hábiles". La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo quinto, denominado "El Congreso del Estado desarrollo deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídica, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional", consistente en reconocer la validez del artículo 136, fracción III, inciso c), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria", consistente en reconocer la validez de los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, inciso b), 258, fracciones de la V a la IX, y 287, fracciones IV y V, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial



de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado A, denominado "Las provisiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada", consistente en reconocer la validez del artículo 210, párrafo octavo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez de todo el precepto y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado B, denominado "La previsión relativa al 'área libre complementaria', viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público", consistente en reconocer la validez del artículo 210, párrafo décimo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Poti-



sek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria", consistente en reconocer la validez del artículo 214, fracción VI, inciso a), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra Ríos Farjat votó por la invalidez del artículo 214, fracción VI, inciso a), párrafo primero.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo tercero, denominado "La reducción de plazos para que el Municipio resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver", consistente en reconocer la validez de los artículos 259, 305, párrafo segundo, y 309 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autono-



mía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en reconocer la validez de los artículos 368, fracción I y 382, párrafo primero, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en reconocer la validez del artículo 375 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo noveno, denominado "La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana", consistente en reconocer la validez del artículo 426, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.



### En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, denominado "Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", 86, fracción II, inciso b), y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, denominado "La facultad del Congreso Local para crear al organismo de planeación urbana de la zona metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 20, párrafo segundo, y transitorio décimo de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de



Larrea, respecto del considerando décimo primero, denominado "La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal", consistente en declarar la invalidez del artículo 136, fracción III, inciso a), en su porción normativa "decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por razones distintas, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado C, denominado "La previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 210, párrafos cuarto y sexto, en sendas porciones normativas "y lagunas", y 250, párrafo segundo, fracción I, en su porción normativa "lagunas", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez de todo el precepto, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado A, denominado "Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada", consistente en declarar la invalidez del artículo 210, párrafo noveno, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.



Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo cuarto, denominado "La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica", consistente en declarar la invalidez de los artículos 291, fracción I, y 304, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo cuarto, denominado "La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica", consistente en declarar la invalidez del artículo 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo tercero, denominado "La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver", consistente en declarar la invalidez del artículo 319 de la Ley de Asentamientos



Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 367, párrafo segundo, en su porción normativa "mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat votaron por la invalidez de la totalidad del referido párrafo segundo. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 370, en su porción normativa "y judiciales", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat votaron



en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 376, párrafo primero, en su porción normativa "judiciales", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Ríos Farjat votaron por la invalidez total del referido párrafo. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de



Larrea, respecto del considerando vigésimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

### **En relación con el punto resolutivo quinto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

### **Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:**

Se expresó una mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**Nota:** Las ejecutorias relativas a las controversias constituciones 31/2010, 50/2012, 19/2017 y 17/2018 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, junio de 2011, página 838; en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 19 de octubre de 2018 a las 10:29 horas, 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas y 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 59, Tomo I, octubre de 2018, página 277 y 10, Tomo I, febrero de 2022, páginas 480 y 826, con números de registro digital: 22931, 28140, 30368 y 30391, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de octubre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS TITULARES DE LA PRESIDENCIA Y SINDICATURA SEGUNDA DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA PUEDEN PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE ESTE ENTE (ARTÍCULO 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE [ARTÍCULOS 60, FRACCIÓN I, INCISO C), DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, Y 11 Y 24, FRACCIÓN XV, DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO].**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS Y ATENCIÓN CIUDADANA DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA, ASÍ COMO DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DE LA PROPIA ENTIDAD (ARTÍCULOS 20, FRACCIÓN XXXIX, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL, 13 Y 44, FRACCIONES XVII Y XVIII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA, EN LA QUE ADUCE QUE ÚNICAMENTE SE LIMITÓ A REFRENDAR LA PROMULGACIÓN Y ORDEN DE PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO.**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL, EN LA QUE ADUCE QUE SU PARTICIPACIÓN SE LIMITÓ A LA SANCIÓN, PROMULGACIÓN Y ORDEN DE PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO.**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**



**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL PRECEPTO IMPUGNADO (ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 359, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EL 16 DE OCTUBRE DE 2020).**

**VIII. LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.**

**IX. LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA DE 23 DE DICIEMBRE DE 1999 AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**X. LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SE DEBEN ORIENTAR A LAS CUESTIONES GENERALES SUSTANTIVAS Y ADJETIVAS QUE DEN A LOS MUNICIPIOS UN MARCO NORMATIVO HOMOGÉNEO, SIN INTERVENIR EN LAS CUESTIONES ESPECÍFICAS DE CADA MUNICIPIO.**

**XI. LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. PUEDEN CONTENER LAS BASES GENERALES SOBRE EL GOBIERNO MUNICIPAL Y SUS ATRIBUCIONES, O BIEN, DISPOSICIONES DE DETALLE SOBRE ESAS MISMAS MATERIAS, APLICABLES SOLAMENTE A AQUELLOS MUNICIPIOS QUE NO CUENTEN CON LA REGLAMENTACIÓN CORRESPONDIENTE.**

**XII. MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.**

**XIII. MUNICIPIOS. TIPOS DE REGLAMENTOS QUE PUEDEN EMITIR CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, CONSTITUCIONAL.**

**XIV. REGLAMENTOS MUNICIPALES. SU RELACIÓN CON LAS LEYES QUE ESTABLECEN LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA Y NO DE JERARQUÍA.**



**XV. MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL DE UN ÁREA ENCARGADA A NIVEL MUNICIPAL DEL CUIDADO Y PROTECCIÓN DE PARQUES Y JARDINES MUNICIPALES, Y DE SUS FUNCIONES ESENCIALES, DE FORMA GENÉRICA, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (ARTÍCULOS 92, FRACCIÓN VII, Y 110 BIS V, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**XVI. MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL CONFORME A LA CUAL, EN LOS MUNICIPIOS CON MÁS DE CIEN MIL HABITANTES, EL ÁREA ENCARGADA A NIVEL MUNICIPAL DEL CUIDADO Y PROTECCIÓN DE PARQUES Y JARDINES MUNICIPALES TENDRÁ EL NIVEL DE SECRETARÍA O DE DIRECCIÓN GENERAL, INVADIRÍA LA FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 110 BIS V, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**XVII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE ÚNICAMENTE SURTE EFECTOS ENTRE LAS PARTES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 110 BIS V, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

**XVIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 110 BIS V, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 195/2020. MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, ESTADO DE NUEVO LEÓN. 24 DE AGOSTO DE 2021. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: DANIELA CARRASCO BERGE.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno, mediante el cual se emite la siguiente:



## SENTENCIA

Por la que se resuelve la controversia constitucional 195/2020, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como la Secretaría General de Gobierno, todos del Estado de Nuevo León, demandando la invalidez de diversos preceptos contenidos en el Decreto Número 359, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de octubre de dos mil veinte.

### I. TRÁMITE

**1. Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el primero de diciembre de dos mil veinte, Miguel Bernardo Treviño de Hoyos y Valeria Guerra Siller, en su carácter de presidente Municipal y síndica Segunda del Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García, respectivamente, promovieron controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como la Secretaría General de Gobierno, todos del Estado de Nuevo León, demandando la invalidez del Decreto Número 359, por el que se reforman las fracciones V y VI del artículo 92 y se adicionan la fracción VII al artículo 92 y el artículo 110 Bis V, todos de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, publicado el dieciséis de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

2. En su **único concepto de invalidez**, el actor sostiene que el decreto impugnado transgrede los artículos 49, 115, párrafo primero y fracción III, inciso g), y 133 de la Constitución Federal, pues va más allá del establecimiento de bases generales y se traduce en una invasión a la autonomía municipal para determinar su propia administración pública.

3. Al respecto, argumenta que, si bien el Congreso Local ejerció su facultad conforme al artículo 63, fracciones I y V, de la Constitución Local, lo cierto es que se extralimitó y transgredió la facultad municipal en materia de parques, jardines y su equipamiento, en lo concerniente a su régimen interior.

4. En este sentido, considera que deben tomarse en cuenta las consideraciones de la controversia constitucional 168/2017, que retoma las razones de la



diversa 14/2001, donde se determinó que una autorización *ex ante* del Congreso del Estado para la creación de organismos descentralizados municipales implicaba una violación a la autonomía municipal, por lo que las Legislaturas Locales únicamente podían emitir bases generales bajo ciertos postulados, pero sin intervenir directamente en las cuestiones específicas de la organización de la administración pública municipal, conforme al artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal.

5. Por lo tanto, postula que el decreto impugnado, al ordenar la creación de áreas de la administración pública municipal, resulta inconstitucional, porque el Congreso Local interviene de manera directa en la estructura del gobierno municipal, sin que pueda entenderse como una pauta general.

6. Es decir, la creación de dependencias de la administración pública municipal debe partir de las necesidades específicas de cada Ayuntamiento, mientras que las bases generales se dirigen a lo que es común a todos los Municipios, por lo que la orden de crear dependencias municipales implica ir más allá de fijar requisitos generales.

7. Además, argumenta que los artículos 118, 132, fracción I, inciso g) y 153 de la Constitución Local, así como diversos preceptos del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de San Pedro Garza García y del Reglamento para la Protección Ambiental y Desarrollo Sustentable del mismo Municipio, prevén la facultad para atender directamente lo referente a parques, jardines y su equipamiento, encontrándose inmerso lo relativo a la creación, cuidado, protección, conservación, mantenimiento y restauración de los mismos.

8. Así, el Municipio cuenta con una Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente, que a su vez se integra por diversas direcciones, resultando de especial importancia la de atención y calidad, que tiene como atribución construir, conservar y mantener jardinería, equipamiento, infraestructura e instalaciones de los parques, plazas y jardines municipales.

9. Derivado de lo anterior la fracción VII del artículo 92, así como el artículo 110 Bis V de la Ley de Gobierno Municipal Local, adicionados mediante el decreto impugnado, así como el artículo segundo transitorio del mismo, vulneran



los principios de certeza y seguridad jurídica e implican una invasión a las competencias constitucionales de los Municipios en materia de parques, jardines y su equipamiento, en lo concerniente al régimen interior. Esto es así, porque a través de éstos se obliga a crear un área encargada del cuidado y protección de parques y jardines municipales, y tratándose de los Municipios de más de cien mil habitantes, como lo es San Pedro Garza García, se ordena crear un área con el nivel de Secretaría, con lo que fuerza a modificar la hacienda municipal y los reglamentos correspondientes, en contravención de la autonomía municipal y la división de poderes.

10. Adicionalmente, sostiene que la imposición de crear órganos dentro de la administración pública municipal podría contravenir las disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

11. **Registro y turno.** La demanda de controversia fue recibida en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el primero de diciembre de dos mil veinte.

12. El cuatro de diciembre de dos mil veinte, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente con el número 195/2020 y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor.

13. **Auto admisorio.** El catorce de diciembre de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como a la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, pero no así al responsable del Periódico Oficial, al tratarse de una autoridad subordinada al primer Poder mencionado. A tales autoridades les requirió para que, dentro del plazo de treinta días hábiles, rindieran su contestación a la demanda. Asimismo, ordenó que se diera vista tanto a la Fiscalía General de la República como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

14. **Contestación de la Secretaría General de Gobierno.** Homero Antonio Cantú Ochoa, subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la



Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, actuando en representación legal del secretario, dio contestación a la demanda.

15. Al respecto, señala, por un lado, que la participación de la Secretaría General de Gobierno se limitó a refrendar la sanción, promulgación y orden de publicación que el titular del Poder Ejecutivo Local realizó respecto del Decreto impugnado, actuación que no se impugna en el caso. Por otra parte, considera que no es claro el acto impugnado consistente en las "consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de derecho o por derecho derivan o resulten de todas y cada una de las normas y actos cuya invalidez se reclama", pues no se especifica en qué consisten.

16. Asimismo, sostiene que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria en la materia, en virtud de que el Municipio actor carece de interés legítimo para promover la controversia, en lo correspondiente al secretario general de Gobierno Local, pues la intervención de la Secretaría se limitó a refrendar la promulgación y orden de publicación del decreto impugnado, por lo que no existe legitimación pasiva al no constituir un órgano que hubiera emitido o promulgado la norma general objeto de la controversia, por lo que no se surte la hipótesis prevista en la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia.

17. Finalmente, considera que al no cuestionarse de forma específica el acto de refrendo, resultaba innecesario pronunciarse sobre los conceptos de invalidez del Municipio actor.

18. **Contestación del Poder Ejecutivo.** Homero Antonio Cantú Ochoa, subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, actuando en representación legal del titular del Poder Ejecutivo Local, dio contestación a la demanda.

19. Al respecto, señala que la parte actora no especificó a qué se refiere al impugnar las "consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de derecho o por derecho derivan o resulten de todas y cada una de las normas y actos cuya invalidez se reclama" del decreto impugnado.



20. Además, argumenta que, ya que la única participación que tuvo el Poder Ejecutivo en relación con el decreto impugnado, consistió en la sanción y promulgación de éste, respecto de lo cual no existe cuestionamiento específico, no resulta necesario hacer pronunciamiento alguno en cuanto a los conceptos de invalidez.

21. **Contestación del Poder Legislativo.** La diputada María Guadalupe Rodríguez Martínez, en su carácter de presidenta del Congreso Local, dio contestación a la demanda.

22. El Poder Legislativo Local argumenta que el concepto de invalidez planteado por el Municipio actor resulta infundado, pues no se actualiza una violación al artículo 115 de la Constitución Federal.

23. En primer lugar, sostiene la validez del proceso legislativo que dio origen al decreto impugnado. Expone que la controversia resulta improcedente al existir una falta de afectación al ámbito competencial del Municipio actor, pues de los argumentos expuestos no se desprende una invasión de competencias.

24. En este sentido, considera que el Decreto impugnado tiene por objeto la creación de un organismo exclusivo encargado del cuidado y protección de parques y jardines municipales, sin que tal situación invada la autonomía municipal, pues únicamente se busca fortalecer y apoyar a los Municipios.

25. Al respecto, considera aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 44/2011, de rubro: "ORDEN JURÍDICO MUNICIPAL. PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO)".<sup>1</sup> Arguye que resulta necesaria la creación de un organismo especializado y constituido formalmente con la posibilidad de cumplir sus funciones conforme al decreto impugnado dado el deterioro de los parques y jardines municipales, pues éste sería el responsable únicamente del mantenimiento y mejoramiento de las áreas verdes, parques y otros espacios públicos.

<sup>1</sup> Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 294 y registro digital: 160810.



26. En atención a lo anterior, considera que la normativa impugnada no invadió la esfera competencial del Municipio actor ni transgredió el artículo 115 de la Constitución Federal.

27. **Opinión de la Fiscalía General de la República y del consejero jurídico de la presidencia.** El fiscal general de la República y el consejero jurídico de la presidencia no emitieron opinión en el presente asunto.

28. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintinueve de abril de dos mil veintiuno, 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, en donde se hizo constar que no se presentaron las partes, la relación de pruebas documentales y alegatos, y se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas durante la instrucción.

29. **Cierre de instrucción.** Por acuerdo de treinta de abril de dos mil veintiuno, se decretó el cierre de instrucción y se puso el expediente en estado de resolución.

## II. COMPETENCIA

30. 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 en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>2</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>3</sup> en virtud de que se plantea la inconstitucionalidad de diversas normas generales emitidas por los Poderes demandados, al considerar que se invade la competencia del Municipio actor.

<sup>2</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios. ..."

<sup>3</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."



### III. PRECISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO

31. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>4</sup> se precisa que, partiendo de una lectura integral de la demanda, el Municipio actor cuestiona efectivamente la validez de los artículos 92, fracción VII y 110 Bis V, adicionados a la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, así como el artículo segundo transitorio, todos contenidos en el Decreto Número 359, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el dieciséis de octubre de dos mil veinte.

32. Lo anterior, dado que, si bien en ciertas partes de su argumentación parecería plantearse una impugnación genérica al Decreto Número 359, lo cierto es que en su único concepto de invalidez cuestiona la regularidad constitucional de las disposiciones que prevén que cada Municipio contará con un área encargada del cuidado y protección de los parques y jardines municipales, lo cual está contenido únicamente en los artículos mencionados con anterioridad.

33. En consecuencia, no se considera que el Municipio actor cuestione la regularidad de las reformas realizadas en el mismo decreto a las fracciones V y VI del artículo 92.<sup>5</sup>

34. Para mayor claridad se transcriben los preceptos impugnados:

"Artículo 92. Para el estudio, la planeación y el despacho de los diversos asuntos de la Administración Pública Municipal Centralizada, el Ayuntamiento se auxiliará, por lo menos, con las siguientes dependencias:

<sup>4</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados. ..."

<sup>5</sup> "Artículo 92. Para el estudio, la planeación y el despacho de los diversos asuntos de la Administración Pública Municipal Centralizada, el Ayuntamiento se auxiliará, por lo menos, con las siguientes dependencias:

" ...

"V. Un área encargada de la protección al medio ambiente;

"VI. Un área encargada de la protección al adulto mayor. ..."



"...

"VII. Un área encargada del cuidado y protección de parques y jardines municipales."

"Artículo 110 Bis V. El área encargada del cuidado y protección de parques y jardines es la unidad administrativa que tendrá a cargo la creación, cuidado, protección, la conservación, el mantenimiento y la restauración de los parques y jardines de competencia municipal, con base a lo establecido en la Ley Ambiental del Estado, la Ley para la Conservación y Protección del Arbolado Urbano del Estado de Nuevo León y demás leyes y reglamentos municipales.

"En los Municipios con más de cien mil habitantes, el área tendrá el nivel de Secretaría o de Dirección General. En los demás Municipios dicha área tendrá el nivel de acuerdo con sus posibilidades presupuestales."

"Segundo. Los Ayuntamientos de los Municipios tendrán un plazo de ciento ochenta días naturales contados a partir de la vigencia del presente decreto para adecuar sus reglamentos a lo establecido en el mismo."

35. Por otra parte, cabe señalar que es fundado el planteamiento del Poder Ejecutivo y del secretario general de Gobierno respecto a que no debe analizarse la impugnación de "todas las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de derecho (sic) o por derecho derivan o resulten de todas y cada una de las normas y actos cuya invalidez se reclama;" lo anterior, dado que tal planteamiento formulado por el actor alude a actos futuros, inciertos e indeterminados respecto de los cuales no es posible realizar un análisis de constitucionalidad, por lo que no cabe pronunciamiento alguno.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia P./J. 64/2009, de este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461 y registro: 166990.



#### IV. OPORTUNIDAD

36. Se analizará la oportunidad de la demanda respecto del decreto impugnado en términos de lo dispuesto por el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, que establece que, tratándose de normas generales, el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días: (a) a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o (b) a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación.<sup>7</sup>

37. En el caso, el Decreto Número 359 se publicó el viernes dieciséis de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de Nuevo León, por lo que el plazo para su impugnación transcurrió del lunes diecinueve de octubre al primero de diciembre de la misma anualidad.<sup>8</sup>

38. En el caso, la demanda del Municipio se recibió el primero de diciembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal. Por tanto, cabe concluir que resulta oportuna.

#### V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

39. En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, tiene legitimación para promover este medio de control constitucional.

40. Suscriben la demanda Miguel Bernardo Treviño De Hoyos y Valeria Guerra Siller, en su carácter de presidente municipal y síndica segunda del Municipio actor, lo que acreditan con copia certificada de las constancias de

<sup>7</sup> **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. 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. ..."

<sup>8</sup> Descontándose del cómputo los días diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de octubre; así como uno, siete, ocho, catorce, quince, dieciséis, veinte, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de noviembre, todos de dos mil veinte, inhábiles en términos de los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo del Tribunal Pleno 18/2013, de cuatro de marzo de dos mil trece.



mayoría para la renovación del Ayuntamiento del Municipio de San Pedro Garza García para el periodo comprendido entre el treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho y el treinta de octubre de dos mil veintiuno, expedida por la Comisión Municipal Electoral. En términos del artículo 34, fracción I, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, dichos funcionarios cuentan con la representación legal del Ayuntamiento.<sup>9</sup>

41. Conforme al artículo 11 de la ley reglamentaria,<sup>10</sup> la representación debe estar establecida en las normas que rigen a los órganos legitimados, lo cual se acredita en este caso y, por consiguiente, se le reconoce la representación al presidente municipal y a la síndica segunda indicados.

## VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

42. En términos de los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, 10, fracción II, y 11 de la ley reglamentaria en la materia, en este asunto tienen el carácter de autoridades demandadas los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como el secretario general de Gobierno, todos del Estado de Nuevo León, al constituir las autoridades responsables de la emisión y promulgación de la norma general impugnada.

43. Por lo que hace al Poder Legislativo Local, la contestación de demanda fue suscrita por la diputada María Guadalupe Rodríguez Martínez, en su carácter de presidenta de la LXXV Legislatura del Congreso del Estado, acreditando su

<sup>9</sup> **Artículo 34.** Para el ejercicio de la personalidad jurídica del Municipio, se atenderá a los siguientes supuestos:

"I. Representación del Ayuntamiento: Será ejercida de manera mancomunada por el presidente Municipal y el síndico o síndico segundo según corresponda; y podrá delegarse esta representación en favor de cualquier integrante del Ayuntamiento, en cuyo caso, se requiere acuerdo del propio Ayuntamiento. ..."

<sup>10</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. ..."



personalidad con copia certificada del Decreto legislativo 353 aprobado el primero de septiembre de dos mil veinte. Asimismo, conforme a los artículos 60, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León,<sup>11</sup> y 24, fracción XV, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado,<sup>12</sup> la diputada presidenta ostenta la representación legal del mismo.

44. Por otra parte, tratándose de las contestaciones del Poder Ejecutivo Local y de la Secretaría General de Gobierno Local, compareció en ambos casos Homero Antonio Cantú Ochoa, en su carácter de subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León y representante legal tanto del secretario general de Gobierno como del titular del Poder Ejecutivo Locales, quien acreditó su personalidad con la copia certificada del nombramiento expedido el seis de octubre de dos mil quince. En ambos supuestos, sus facultades de representación encuentran sustento en los artículos 20, fracción XXXIX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Local,<sup>13</sup> y 44, fracciones XVII y XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno Local.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> **Artículo 60.** Son atribuciones de los integrantes de la directiva las siguientes:

"I. Del presidente:

"...

"c) Representar al Poder Legislativo en los asuntos de carácter legal y protocolario, pudiendo delegar dicha representación de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado. ..."

<sup>12</sup> **Artículo 24.** Además de las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al presidente del Congreso le corresponde:

"...

"XV. Tener la representación legal del Congreso. ..."

<sup>13</sup> **Artículo 20.** La Secretaría General de Gobierno es la dependencia encargada de la conducción de la política interior del Estado y del apoyo técnico jurídico del gobernador del Estado, le corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"XXXIX. Representar jurídicamente al gobernador del Estado en asuntos extrajudiciales y en los juicios o procedimientos en que este sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los medios de control de la constitucionalidad local. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas. ..."

<sup>14</sup> **Artículo 44.** Corresponden al subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana, las siguientes atribuciones:



45. Ahora bien, no pasa inadvertido que la Secretaría General de Gobierno argumenta que no cuenta con legitimación pasiva en el caso, porque únicamente se limitó a refrendar la promulgación y orden de publicación del titular del Ejecutivo Local, siendo que únicamente deben fungir como partes demandadas las autoridades que hayan emitido y promulgado la norma general impugnada.

46. No obstante, dicho argumento se considera infundado, pues esta Suprema Corte ha señalado que, tratándose de la legitimación pasiva en controversia constitucional, no se requiere necesariamente ser un órgano originario del Estado, pues si el refrendo de los decretos por parte de un secretario de Estado reviste autonomía, debe concluirse que constituye un medio de control y, por lo tanto, se actualiza el supuesto de legitimación pasiva.<sup>15</sup>

" ...

**"XVII.** Representar jurídicamente al secretario y, sin perjuicio de lo establecido en la fracción XXXIX del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y en parte inicial del artículo 10 de este Reglamento, al titular del Poder Ejecutivo, en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial, administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en asuntos de carácter extrajudicial.

**"XVIII.** Efectuar las acciones pertinentes para que, en términos de la fracción XXXIX, del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y de la parte inicial del artículo 10 de este reglamento, el secretario represente jurídicamente al titular del Poder Ejecutivo, en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial, administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico; en asuntos de carácter extrajudicial, así como en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los medios de control de la constitucionalidad local; sin perjuicio de la posibilidad de aplicar, en su caso, lo dispuesto en la fracción inmediata anterior. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas. ..."

<sup>15</sup> Al respecto, véase, por analogía, el criterio desarrollado en la controversia constitucional 5/2001 y contenido en la tesis P./J. 109/2001, de este Tribunal Pleno, de rubro y texto: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la



47. En el caso, conforme a los artículos 77 y 88 de la Constitución Local,<sup>16</sup> en relación con los diversos 15, primer párrafo, y 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Local,<sup>17</sup> el secretario general de Gobierno tiene la facultad indelegable de refrendar las leyes y decretos, lo que se encuentra dentro de las formalidades del proceso legislativo.

48. En consecuencia, debe tenerse por demandada a la Secretaría General de Gobierno, dado que tiene injerencia en el proceso legislativo, al encontrarse invariablemente implicado en la emisión de la norma, por lo que debe responder sobre la conformidad constitucional de sus actos.

49. Una situación similar se advierte con el planteamiento del Poder Ejecutivo Local relativo a que su participación se limitó a la sanción, promulgación y

---

finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el referendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104 y registro digital: 188738.

<sup>16</sup> "Artículo 77. Se publicarán las leyes usando esta fórmula:

"N\_\_\_\_\_, gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, a todos sus habitantes hago saber: Que el H. Congreso del Estado ha tenido a bien decretar lo que sigue:

"(Aquí el texto literal)

"Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en... etcétera.

"Lo firmarán el gobernador del Estado, el secretario General de Gobierno y el secretario del "Despacho que corresponda."

"Artículo 88. Ninguna orden del gobernador se tendrá como tal, si no va firmada por el secretario General de Gobierno y por el secretario del Despacho que corresponda, o por quienes deban sustituirlos legalmente. Los firmantes serán responsables de dichas órdenes."

<sup>17</sup> "Artículo 15. Los titulares de las dependencias a que se refiere esta ley, podrán delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, salvo aquellas que la Constitución Política del Estado, las leyes y reglamentos dispongan que deban ser ejercidas directamente por ellos. ..."

"Artículo 20. La Secretaría General de Gobierno es la dependencia encargada de la conducción de la política interior del Estado y del apoyo técnico jurídico del gobernador del Estado, le corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, el despacho de los siguientes asuntos. ..."



orden de publicación del decreto impugnado, respecto de lo cual no existe concepto de invalidez alguno, pues bajo el mismo criterio que se señaló con anterioridad, el gobernador de la entidad federativa, al tener injerencia en el proceso legislativo para otorgar plena validez y eficacia a las normas impugnadas, se encuentra invariablemente implicado en la emisión de las mismas y debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución Federal.

50. En ambos casos, resulta aplicable, por analogía, la tesis P./J. 38/2010, de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."<sup>18</sup>

51. Por ende, cabe concluir que asiste legitimación pasiva para comparecer a juicio a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como la Secretaría de Gobierno Local, ya que participaron en la emisión, publicación y refrendo del decreto impugnado, respectivamente, y los funcionarios que comparecen cuentan con las facultades para representarlos.

---

<sup>18</sup> De texto: "Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley Local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República." (énfasis añadido) consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419 y registro digital: 164865.



## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

52. En el escrito de contestación, el Poder Legislativo Local sostiene que la controversia resulta improcedente al no existir una afectación al ámbito competencial del Municipio actor, dado que de los conceptos de invalidez no se desprende que el Congreso se haya extralimitado en sus facultades. Tal argumento debe ser desestimado, pues la efectiva transgresión al ámbito competencial del actor es una cuestión que corresponde al fondo del asunto.<sup>19</sup> Por el momento, basta con afirmar que el Municipio actor sí plantea en su escrito de demanda una supuesta afectación a su autonomía, consagrada en el artículo 115 constitucional, derivada de la especificidad del decreto impugnado.

53. No obstante, este Alto Tribunal advierte de oficio que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19, en relación con la fracción II del diverso 20, ambos de la ley reglamentaria en la materia,<sup>20</sup> pues han cesado los efectos del artículo segundo transitorio impugnado del Decreto Número 359.

54. Dicho precepto establece que los Ayuntamientos contarían con un plazo de ciento ochenta días naturales a partir de la entrada en vigor del decreto

<sup>19</sup> Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia P./J. 92/99, de este Tribunal Pleno, de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710 y registro digital: 193266.

<sup>20</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia. ..."

"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. ..."



para adecuar sus reglamentos.<sup>21</sup> En este sentido, conforme al artículo primero transitorio del mismo decreto, éste entró en vigor a los treinta días naturales a partir de su publicación, es decir, el quince de noviembre de dos mil veinte.<sup>22</sup> Bajo esta línea, la vigencia del artículo segundo transitorio corrió desde el día de la entrada en vigor hasta el catorce de mayo de dos mil veintiuno. En consecuencia, a la fecha en que se resuelve el presente asunto, la norma ha dejado de producir sus efectos; sin que la eventual declaratoria de invalidez que pudiera alcanzarse, en todo caso, pudiera tener efectos retroactivos, al no tratarse de materia penal.<sup>23</sup>

55. Por tanto, se sobresee respecto del artículo segundo transitorio impugnado. Al no advertirse alguna otra causal de improcedencia, procede estudiar el fondo del asunto.

## VIII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

56. A fin de dar respuesta al concepto de invalidez planteado por el actor, en primer lugar, se sintetizará el parámetro de regularidad relevante y, posteriormente, se analizará su aplicación en el caso concreto.

### 1. Parámetro de regularidad

57. El artículo 115 de la Constitución Federal establece que los Estados adoptarán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases ahí previstas. En lo que interesa para el presente asunto, el precepto señala:

<sup>21</sup> "SEGUNDO.—Los Ayuntamientos de los Municipios tendrán un plazo de ciento ochenta días naturales contados a partir de la vigencia del presente decreto para adecuar sus reglamentos a lo establecido en el mismo."

<sup>22</sup> "PRIMERO.—El presente Decreto entrará en vigor a los treinta días naturales contados a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

<sup>23</sup> "Artículo 45. ... La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."



"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

" ...

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

"Los Ayuntamientos, tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

"a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

"b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos, para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

"c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;



"d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y,

"e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

"Las Legislaturas Estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"...

"g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

"...

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales." (énfasis añadido)

58. Ahora bien, como se observa, el artículo 115, fracción II, tercer párrafo, limita los casos en los que las Legislaturas Locales pueden emitir leyes en materia municipal. En este sentido, este Tribunal Pleno ha señalado que dichas leyes deben atender lo que es consustancial a todos los Municipios, sin que se invadan los espacios en que cada Municipio puede ser distinto conforme a su facultad normativa exclusiva.



59. En específico, en la controversia constitucional 14/2001, quedó precisado el alcance de las facultades de creación normativa de las Legislaturas Locales, de conformidad con los siguientes postulados:<sup>24</sup>

**a)** Las bases de la administración pública municipal que dicten las Legislaturas Estatales deben orientarse a regular sólo cuestiones generales del Municipio, tanto sustantivas como adjetivas.

**b)** El establecimiento de dichas cuestiones generales tendrá por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, que debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad.

**c)** La competencia reglamentaria del Municipio implica la facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo.

**d)** No es aceptable que con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal intervenga en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que esto le está constitucionalmente reservado a éste.

Esto es, las bases generales de la administración pública municipal no pueden tener una extensión temática tal que anule la facultad del Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas.

<sup>24</sup> Véanse las páginas 200 a 203 de la controversia constitucional 14/2001, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de siete de julio de dos mil cinco. Similares consideraciones fueron expuestas al resolverse la controversia constitucional 168/2017, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, páginas 47 y 48. En la misma línea, véanse las consideraciones aprobadas y contenidas en las tesis de este Tribunal Pleno, P./J. 129/2005, de rubro: "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.", consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2067 y registro digital: 176949; y P./J. 133/2005, de rubro: "LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2068 y registro digital: 176948.



e) En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, su organización y funcionamiento interno, lo referente a la administración pública municipal, así como la facultad para emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general en todo lo que se refiera a las cuestiones específicas de cada Municipio.

En efecto, la administración pública municipal requiere de un marco jurídico adecuado con la realidad, que si bien debe respetar lineamientos, bases generales o normas esenciales, también debe tomar en cuenta la variedad de formas que puede adoptar una organización municipal, atendiendo a las características sociales económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera, de cada Municipio; de ello se sigue que no es posible establecer una organización interna única y definitiva para los diversos Municipios que integren una entidad federativa. En respeto a esa capacidad de organización y gobierno, los Municipios cuentan con un ámbito de competencia propia, referido a la regulación de estas cuestiones particulares.

f) En ese sentido, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, son "las bases generales de la administración pública municipal", esencialmente comprenden aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio; del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos incluidos en la reforma, así como la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.

Por tanto, debe considerarse que las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, "las bases generales de la administración pública municipal", esencialmente comprenden: lo referente al establecimiento de una serie de normas esenciales relacionadas con la estructura del Ayuntamiento y sus elementos, los derechos y obligaciones de sus habitantes, los aspectos esenciales de funcionamiento de



la administración pública municipal vinculados con la transparencia en el ejercicio de gobierno, los procedimientos de creación normativa del Ayuntamiento, los aspectos que requieren ser uniformes respecto de las funciones y los servicios públicos municipales, etcétera.

60. En consecuencia, este Tribunal Pleno señaló de manera enunciativa, mas no limitativa, algunos ejemplos de lo que podían incluir las bases generales de administración pública municipal, en lo que interesa para la presente resolución, se incluyó:<sup>25</sup>

i) La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales establecidos en la Constitución Federal, es decir, del Ayuntamiento, del presidente municipal, de los síndicos y de los regidores, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio. Lo anterior, sin perjuicio de que cada Ayuntamiento pueda, a través de su facultad reglamentaria, establecer nuevas facultades y funciones a estos órganos, que le impriman un carácter individual a cada Municipio.

ii) La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales cuya existencia es indispensable para el desenvolvimiento regular y transparente de la administración pública municipal, esto es, del secretario del Municipio y del órgano encargado de la tesorería municipal.

iii) La denominación de las autoridades auxiliares del Ayuntamiento.

iv) La regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.

61. Derivado de lo anterior, se advierte que los Congresos Locales no pueden intervenir directamente en regular las cuestiones específicas de la organi-

<sup>25</sup> Estas consideraciones se retoman de la controversia constitucional 14/2001, *supra*, páginas 203 a 206.



zación de la administración pública municipal, pues el artículo 115, fracción II, inciso a), establece, por un lado, que los Congresos Locales pueden intervenir únicamente para establecer las bases de aplicación general que regirán la acción municipal en aquellos aspectos esenciales de operación. Esto es, únicamente fijan un parámetro general y mínimo a la luz del cual los Municipios deben organizar su gobierno. Por el otro lado, es el Ayuntamiento el que, directamente y de manera concreta, lleva a cabo esa administración pública municipal para atender problemas singulares.

62. Es decir, la reforma constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve que modificó, entre otras, la fracción II del artículo 115, buscó fortalecer las atribuciones del Municipio respecto de los Gobiernos Locales. Inclusive, el constituyente señaló que las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales se limitarían exclusivamente a regular las bases generales para la administración pública municipal, sin intervenir en las cuestiones específicas y concretas de cada Municipio.<sup>26</sup>

"Dichas leyes se deben orientar a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas, que les den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada Municipio.

"En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario como facultad de los Ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal; así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general; mientras que las leyes estatales en materia municipal, contemplarán lo referente al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos, y demás aspectos que contienen lo siguiente:

"4.2.1 En el inciso a) se establecen los medios de impugnación y los órganos correspondientes, para dirimir controversias entre los particulares y la admi-

<sup>26</sup> Estas consideraciones se retoman de la controversia constitucional 168/2017, *supra*, páginas 49 a 50.



nistración pública municipal, los cuales deberán conducir a la observancia de los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Se deja a salvo para cada Ayuntamiento decidir, a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal. La ley solo contemplará los principios generales en este rubro.

"...

"4.2.5 En el inciso e), se establece que las Legislaturas Estatales expedirán las normas aplicables a los Municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes. Es decir, la norma que emita el legislativo para suplir en estos casos, la falta de reglamentos básicos y esenciales de los Municipios será de aplicación temporal en tanto el Municipio de que se trate, emita sus propios reglamentos'. ..."<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Véase el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto, que reforma y adiciona el artículo 115, de la Constitución Federal, de quince de junio de 1999.

En este sentido, la iniciativa del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de treinta y uno de marzo de 1998 que, junto con la de otros partidos, formó parte del decreto, razonaba en los siguientes términos:

"Al Municipio, a través de sus Ayuntamientos se le confirieron facultades reglamentarias, mas no existe limitación alguna para que las Legislaturas estatales y federales, encuentren una frontera entre sus atribuciones y las del Municipio de tal manera, que sea efectiva la capacidad cuasi legislativa de los Ayuntamientos que, de modo incipiente, ya les ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Se les reconozca personalidad jurídica pero hoy por hoy, los gobiernos estatales y las legislaturas Locales afectan el ámbito municipal, tomando decisiones en su nombre, sobre todo de carácter administrativo de tal manera que dejan a los Ayuntamientos como entidad de despacho o ejecución en asuntos trascendentes.

"...

"3. Esta realidad, a grandes rasgos expresada, pero de todos conocida, porque la vivimos en carne propia como ciudadanos y, sobre todo, quienes hemos tenido el honor de servir en un gobierno municipal, son motivos suficientes para replantear el texto de los artículos cuya reforma constitucional se propone con el propósito de garantizar una autentica autonomía municipal, y para ello, pasamos a describir sucintamente las razones y alcances de cada una de ellas:

"a) La presente iniciativa introduce el término de autonomía (Actualmente dicho término no existe en el texto vigente del artículo 115) como parte de los atributos del Municipio y se concibe, como la potestad que, dentro de la noción de estado en su amplio sentido, pueden gozar los Municipios para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. Este concepto es el sentido del término autonomía, que se propone adicionar al párrafo primero del artículo 115 desarrollándolo en la fracción segunda del citado numeral en su primer párrafo.



63. Ahora bien, en la misma línea de pensamiento, se ha sostenido que la fracción II del artículo 115 constitucional otorga a las Legislaturas Estatales dos atribuciones en materia municipal que conviene resaltar en este apartado.

64. La primera es que emitan las bases generales sobre el gobierno municipal y sus atribuciones, es decir, que emitan la ley marco en materia municipal que establezca los lineamientos esenciales de los cuales no se puede apartar la actuación del Municipio; la segunda consiste, conforme al inciso e), en que las Legislaturas emitan disposiciones de detalle sobre esas mismas materias municipales, aplicables solamente a aquellos Municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente; con la característica de que en el momento en que el Municipio emita sus propios reglamentos quedará desvinculado automáticamente de la ley.

65. Resulta relevante tener en cuenta que los reglamentos municipales derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional tienen una mayor ex-

"b) Con el objeto de garantizar los alcances cuasilegislativos, de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, se amplía y se hace explícita la potestad que estos tendrán para expedir bandos de policía y buen gobierno y reglamentos, particularmente los que regulen la organización de la administración pública municipal, respecto de sus órganos administrativos, desconcentrados y descentralizados, la distribución de competencias y facultades entre sus dependencias y el nombramiento de sus titulares que no sean miembros de Ayuntamiento como órgano colegiado; así como para normar directa y espontáneamente las materias de su competencia así como procedimientos y servicios; introduciendo para ello un inciso a), de la fracción segunda del artículo 115.

"c) Al efecto las facultades reglamentarias amplias de los Ayuntamientos y por ello cuasilegislativas, se remiten a un marco jurídico general que expedirán las legislaturas Locales, denominado bases normativas municipales conforme a las cuales los Ayuntamientos ejercerán sus potestades; pero a diferencia del texto constitucional vigente, el que ahora se propone limita las bases normativas de las Legislaturas Locales, al establecimiento de principios generales de procedimiento administrativo garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad, y el que dichas bases deberán estar contenidas en una sola ley. Esta nueva disposición se encuadra en el inciso b) de la propia fracción segunda citada a manera de adición.

"d) También se adiciona un inciso c) de la fracción aludida, en donde se impide que en ningún caso las bases normativas municipales que expidan las Legislaturas Locales, podrán establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales distintos a los propios miembros del Ayuntamiento, esto será pues, facultad exclusiva del referido órgano colegiado municipal según el inciso a) ya explicado; así como la prohibición para que las legislaturas determinen la organización interna de la administración pública municipal, al tiempo que no podrá la legislatura constituirse así misma ni a ningún otro órgano distinto al Ayuntamiento como instancia de decisión o resolución administrativa en lugar del Ayuntamiento como órgano de gobierno municipal.' ..." (énfasis añadido)



tensión normativa y los Municipios pueden regular más ampliamente aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias.<sup>28</sup>

66. Es importante destacar nuevamente, que, si bien esta categoría de reglamentos municipales tiene un contenido material propio, el mismo no puede contradecir a la Constitución Federal ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o Locales.

67. Las normas reglamentarias derivadas de la fracción II, segundo párrafo, del artículo 115 constitucional tienen la característica de la expansión normativa, es decir, permiten a cada Municipio adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales urbanísticas, etcétera.

68. Como se dijo con anterioridad, los Municipios deben ser iguales en lo que es consubstancial a todos, lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado, pero tienen la posibilidad de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, lo cual se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la multicitada fracción II del artículo 115 constitucional. Algunos de los tipos de reglamentos que pueden ser emitidos por el Municipio, con fundamento en esta fracción, se retomarán a continuación.

69. En primer lugar, el reglamento interior que se encarga de la composición y estructura del Ayuntamiento, así como de las atribuciones y deberes de cada uno de sus miembros. Los principales aspectos que puede contemplar en este reglamento son: residencia e instalación del Ayuntamiento; derechos y obligaciones de sus integrantes; sesiones de cabildo; comisiones; votaciones para los acuerdos y para su revocación; funcionarios esenciales de la administración

---

<sup>28</sup> Al respecto, véanse las consideraciones aprobadas y cristalizadas en las tesis P./J. 132/2005, de este Tribunal Pleno, de rubro: "MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2069 y registro digital: 176929.



pública municipal; licencias y permisos de los servidores de la administración pública, etcétera.

70. Para que la administración municipal trabaje de manera adecuada, es preciso que se expidan reglamentos que detallen la estructura administrativa, estableciendo sus órganos y dependencias, así como la administración pública centralizada y paramunicipal, las bases para manejar sus recursos y su personal, así como un sistema que controle y evalúe sus actividades. Para estos propósitos pueden expedirse los siguientes ordenamientos: el reglamento interno de la administración, en el cual se detallan los órganos que conforman la administración, sus funciones y responsabilidades, y el reglamento de control de gestión, que permite supervisar, evaluar y controlar las actividades de las dependencias municipales, así como normar la contraloría.

71. En segundo lugar, los reglamentos de servicios públicos que regularán las actividades municipales que constitucionalmente se han declarado como tales, o bien, de los servicios que transfiera al Municipio el legislador local. Entre los reglamentos que normalmente se expiden para los servicios públicos están los de mercados, limpia, alumbrado público, rastros, panteones, parques y jardines, agua potable y alcantarillado. En este tipo de reglamentos se establece también cuál es la forma en que se puede prestar el servicio público correspondiente.

72. En tercer lugar, también existen los reglamentos relativos a las funciones públicas, como son el de seguridad pública, el cual deberá respetar los lineamientos del sistema de seguridad pública, policía preventiva, tránsito y protección civil.

73. Es importante reiterar que, si bien el Estado podrá regular aquellos aspectos que sean esenciales sobre el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios públicos municipales en la medida en que ello requiera de una regulación homogénea, corresponderá, sin embargo, al Municipio emitir las normas relativas a su ámbito de actuación, como son las relativas a la organización y prestación del servicio.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> La ejemplificación de este tipo de reglamentos fue abordada por el Tribunal Pleno en las páginas 231 a 233 de la controversia constitucional 14/2001, *supra*.



74. Por último, cabe resaltar que el tipo de relación normativa entre normas estatales de contenidos básicos y reglamentos de fundamento constitucional independiente se rige por el principio de competencia, no el de jerarquía. Es decir, no derivan su validez de las normas estatales, sino que la validez de ambos tipos de normas deriva directa y exclusivamente de la Constitución Federal. Congruentemente, se debe respetar el contenido de las fracciones II y III del artículo 115 constitucional, cuya extensión, en los casos en que ello resulte litigioso, definirá la Suprema Corte y no la voluntad ilimitada o discrecional de las Legislaturas Estatales al emitir las leyes estatales en materia municipal. Por lo que se trata de un esquema en el que ninguna de las autoridades tiene facultades más importantes que la otra, sino que cada uno tiene ciertas atribuciones determinadas constitucionalmente, dicho de otra forma, se encuentran horizontalmente dispuestos bajo el manto constitucional.<sup>30</sup>

75. A partir de los razonamientos anteriores, este Tribunal Pleno considera que está en condición de resolver el caso concreto.<sup>31</sup>

## 2. Análisis de los artículos 92, fracción VII y 110 Bis V de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León.

76. Como se señaló al principio de esta resolución, en su único concepto de invalidez, el Municipio actor considera que los artículos 92, fracción VII y 110 Bis V de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León,<sup>32</sup> van más allá

<sup>30</sup> Véase la página 77 de la controversia constitucional 18/2008, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de enero de dos mil once. Asimismo, la página 84 de la controversia constitucional 146/2006, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de primero de abril de dos mil ocho.

<sup>31</sup> Los razonamientos anteriores, en suma, son retomados de las consideraciones aprobadas por este Tribunal Pleno al interpretar el contenido del artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, en las controversias constitucionales 168/2017 (Páginas 47-50) y 14/2001 (Páginas 198-206 y 218-233).

<sup>32</sup> **Artículo 92.** Para el estudio, la planeación y el despacho de los diversos asuntos de la Administración Pública Municipal Centralizada, el Ayuntamiento se auxiliará, por lo menos, con las siguientes dependencias:

" ...

**"VII.** Un área encargada del cuidado y protección de parques y jardines municipales.

" ... "

**"Artículo 110 Bis V.** El área encargada del cuidado y protección de parques y jardines es la unidad administrativa que tendrá a cargo la creación, cuidado, protección, la conservación, el mantenimiento



del establecimiento de bases generales y generan una invasión a la autonomía municipal para determinar su propia administración pública, así como a la facultad municipal en materia de parques, jardines y su equipamiento.

77. Por un lado, sostiene que al ordenarse la creación de áreas de la administración pública municipal se interviene de manera directa en la estructura del gobierno municipal, sin que pueda entenderse como una pauta general, pues la creación de dependencias de la administración pública municipal debe partir de las necesidades concretas de cada Ayuntamiento.

78. Por otro lado, considera que también resulta inconstitucional el hecho de que, tratándose de los Municipios con más de cien mil habitantes, como lo es San Pedro Garza García, el segundo párrafo del artículo 110 Bis V, obliga a que el área prevista tenga el nivel de Secretaría, con lo que fuerza a modificar la hacienda municipal y los reglamentos correspondientes, en contravención de la autonomía municipal.

79. Este Tribunal Pleno considera que asiste parcialmente razón al accionante, ya que, si bien la previsión de un área encargada a nivel municipal del cuidado y protección de parques y jardines municipales, y la previsión de sus funciones esenciales, de forma genérica, no transgrede el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal; lo cierto es que al ordenarse que tal área tenga el nivel de Secretaría o Dirección General en los Municipios con más de cien mil habitantes, sí se invade la competencia municipal para determinar los aspectos propios de su organización interna, en atención a sus propias características sociales económicas, biogeográficas, poblacionales y urbanísticas, entre otras.

80. En este sentido, tratándose del **primer punto**, cabe señalar que el artículo 92 de la Ley de Gobierno Municipal, prevé que como parte de la admi-

---

y la restauración de los parques y jardines de competencia municipal, con base a lo establecido en la ley ambiental del Estado, la Ley para la Conservación y Protección del Arbolado Urbano del Estado de Nuevo León y demás leyes y reglamentos municipales.

"En los Municipios con más de cien mil habitantes, el área tendrá el nivel de Secretaría o de Dirección General. En los demás Municipios dicha área tendrá el nivel de acuerdo con sus posibilidades presupuestales."



nistración pública municipal centralizada, los Ayuntamientos, contarán cuando menos con una Secretaría, una Tesorería, una Contraloría Municipal, en los Municipios con población superior a veinte mil habitantes; así como con áreas encargadas de la seguridad pública municipal, la protección del medio ambiente, la protección del adulto mayor, y un área encargada del cuidado y protección de parques y jardines municipales.

81. Además, el artículo 110 Bis V establece que el área encargada del cuidado y protección de parques y jardines será la unidad administrativa que tendrá a cargo la creación, cuidado, protección, conservación, mantenimiento y restauración de los parques y jardines de competencia municipal, de acuerdo con lo establecido en la ley ambiental del Estado, la Ley para la Conservación y Protección del Arbolado Urbano Local y demás leyes y reglamentos municipales.

82. En este aspecto, es necesario tomar en cuenta que conforme al artículo 115, fracción III, inciso g), de la Constitución Federal, los Municipios tienen a cargo, dentro de las funciones y servicios públicos, las calles, parques y jardines y su equipamiento.

83. A nivel Local, y en línea con lo anterior, el artículo 9 de la Ley Ambiental Local prevé diversas atribuciones de los Municipios en materia de cuidado y protección al medio ambiente;<sup>33</sup> asimismo, los artículos 7 y 10 de la Ley para la Conservación y Protección del Arbolado Urbano Local establecen que es el Municipio la autoridad competente para la aplicación de la ley y le señala diversas atribuciones que deberán ser ejercidas a través de la unidad administrativa con atribuciones en materia de regulación al medio ambiente.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> "Artículo 9. En la ejecución y cumplimiento de la presente ley, corresponderán a los Municipios, las siguientes atribuciones:

"I. ...  
"XXII. ..."

<sup>34</sup> "Artículo 7. Son autoridades competentes para la aplicación y vigilancia de esta ley:

"I. La Secretaría, la cual coordinará cada una de las dependencias y organismos estatales que señala esta ley; y,



84. Bajo estas consideraciones, resulta viable que como parte de las bases generales de la administración pública se prevea genéricamente que todos los Municipios deberán contar con un área encargada del cuidado y protección de jardines y parques municipales, así como señalar los objetivos generales de dicha área y la legislación de donde derivan sus facultades, pues dicha situación concierne a la regulación de un aspecto de las funciones y los servicios públicos municipales que amerita uniformidad, al ser necesario que todos y cada uno de los Municipios garanticen la existencia de un área que cumpla con las diversas facultades que el orden municipal tiene asignadas constitucional y legalmente.

85. No pasa inadvertido en este punto que el Municipio actor considera que "la imposición de crear órganos dentro de la administración pública municipal, pudiera contravenir lo dispuesto en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios."<sup>35</sup> Sin embargo, como ha quedado expuesto hasta el momento, la simple previsión de que los Municipios deberán contar con un área encargada del cuidado y protección de parques y jardines (Artículo 92, fracción VII), que tendrá a su cargo su creación y conservación, de acuerdo con las leyes aplicables (Artículo 110 Bis V, primer párrafo), no afecta, en abstracto, el manejo sostenible de las finanzas públicas municipales.<sup>36</sup>

86. Es cierto que la ley en cuestión regula y promueve el balance presupuestario sostenible y la responsabilidad hacendaria municipal, específicamente

---

"II. El Ayuntamiento, a través de la unidad administrativa con atribuciones en materia de regulación del medio ambiente. ..."

"**Artículo 10.** Corresponde a los Municipios, a través del Ayuntamiento, o de la unidad administrativa correspondiente:

"I. ..."

"XV. ..."

<sup>35</sup> Página 26 de la demanda.

<sup>36</sup> Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

"**Artículo 1.** La presente ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y los Municipios, así como a sus respectivos Entes Públicos, para un manejo sostenible de sus finanzas públicas. ..."



en lo referente a la correcta elaboración de leyes de ingresos y presupuestos de egresos;<sup>37</sup> sin embargo, es importante tomar en cuenta que la fracción III, inciso g), del artículo 115 constitucional ya prevé como una de las funciones y servicios públicos a cargo del orden municipal, lo referente a calles, parques, jardines, y a su equipamiento. Esto es, el establecimiento genérico de contar con un área que lleve a cabo esa función no tendría por qué alterar los objetivos anuales, estrategias y metas necesarias para cuantificar las proyecciones financieras del Municipio actor.

87. Por lo tanto, debe reconocerse la **validez de la fracción VII del artículo 92, así como del primer párrafo del artículo 110 Bis V**, ambos de la Ley de Gobierno Municipal Local.

88. No obstante, este Tribunal Pleno considera que el **segundo párrafo del artículo 110 Bis V**, al establecer que en los Municipios con más de cien mil habitantes el área encargada de la protección y conservación de parques y jardines municipales deberá tener el nivel de Secretaría o de Dirección General, y en los Municipios con población inferior será de acuerdo con sus posibilidades presupuestales, sí resulta inconstitucional.

89. Esto es, dicho párrafo interviene en los aspectos propios del Ayuntamiento que corresponde determinar a cada uno de ellos a través de su reglamentación interna.

90. Como se reseñó con anterioridad, las bases generales de la administración pública municipal buscan establecer una regulación homogénea en los aspectos esenciales de la organización municipal que asegure el funcionamiento

<sup>37</sup> "**Artículo 18.** Las iniciativas de las leyes de ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos de los Municipios se deberán elaborar conforme a lo establecido en la legislación Local aplicable, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable, con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño; deberán ser congruentes con los planes estatales y municipales de desarrollo y los programas derivados de los mismos; e incluirán cuando menos objetivos anuales, estrategias y metas. ..."



del Municipio, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad. Esto es, queda para el ámbito reglamentario como facultad exclusiva de los Ayuntamientos, entre otras cuestiones, lo relativo a su organización y funcionamiento interno y lo referente a la administración pública municipal.

91. Como ha quedado expuesto en el apartado previo, los Municipios deben respetar lineamientos, bases generales o esenciales, previstas en las leyes municipales; sin embargo, éstas no pueden regular especificidades y deben tomar en cuenta que existe una variedad de formas que puede adoptar la organización municipal, atendiendo a las características sociales económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas propias. De lo anterior se sigue que no es posible establecer una organización interna única y definitiva para los diversos Municipios que integren una entidad federativa. En respeto a esa capacidad de organización y gobierno, los Municipios cuentan con un ámbito de competencia propia referido a la regulación de estas cuestiones particulares.

92. No existe justificación para que el Congreso Local, partiendo únicamente de un criterio poblacional, considerara que resulta válido determinar el nivel que deberá tener cierta área dentro de la administración pública municipal, porque tal determinación no respeta la capacidad de organización y gobierno de cada Municipio, así como la facultad para regular sus cuestiones particulares atendiendo a sus características específicas.

93. Por ejemplo, la fracción V del artículo 92 de la Ley de Gobierno Municipal impugnada, prevé que existirá un área encargada de la Protección al Medio Ambiente, la cual será la encargada de la inspección, vigilancia y sanción en materia ambiental, este Tribunal Pleno no encuentra razón *prima facie* para que tanto esta área como la encargada de parques y jardines no pudieran estar unidas en una misma Dirección o Secretaría, si así lo determina adecuado el Municipio en cuestión.

94. Es decir, al determinar aspectos propios de la organización municipal que únicamente pueden ser particularizados a partir de una evaluación propia e integral de las condiciones en la comunidad específica, el Congreso Local



transgrede la facultad reglamentaria municipal, pues tal previsión escapa de los aspectos que son consustanciales a todos los Municipios.

95. Una previsión genérica podría consistir en establecer que todos los Municipios contarán con un área encargada de la protección de jardines y parques; sin embargo, el señalar su nivel específico dentro de la estructura interna del Ayuntamiento (El nivel de dirección, por ejemplo) va más allá de la generalidad permitida para la entidad federativa. Esta última situación debería ser regulada tanto en los reglamentos que detallen la estructura administrativa municipal como en aquellos que regulen la fracción III, inciso g), del artículo 115 de la Constitución Federal.

96. En estas condiciones, se observa que el Reglamento Orgánico de la Administración Pública de San Pedro Garza García, prevé en su artículo 25, fracción V, que como parte de las dependencias de la administración pública municipal, directamente dependiente del secretario general, se tendrá una Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente.<sup>38</sup> Conforme al artículo 52, dicha Secretaría contará con diversas atribuciones en materia de atención y calidad, imagen urbana, servicios generales, operativa, medio ambiente y conservación y mantenimiento vial. En materia de imagen urbana, resulta especialmente relevante para el caso que nos ocupa, que la citada Secretaría administrará y operará los viveros municipales, construirá, conservará y mantendrá la jardinería, equipamiento, infraestructura e instalaciones de los parques, plazas y jardines municipales, según los programas establecidos, y detectará nuevas áreas de oportunidad para desarrollarlas y rehabilitarlas integralmente.<sup>39</sup> Asimismo, con-

<sup>38</sup> **Artículo 25.** Son dependencias de la administración pública municipal, dependientes directamente del secretario General, las siguientes:

" ...

"V. Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente. ..."

<sup>39</sup> **Artículo 52.** La Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente tendrá como atribuciones, responsabilidades y funciones las que le otorguen las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables en la materia, así como las que a continuación se establecen:

" ...

"b) En materia de imagen urbana:

"I. Administrar y operar los viveros municipales;

" ...



forme al artículo 53, ésta Secretaría se integrará por las Direcciones de Atención y Calidad, Imagen Urbana, Servicios Generales, Operativa, Medio Ambiente y Conservación y Mantenimiento Vial.<sup>40</sup>

97. En este sentido, en el caso del Municipio de San Pedro Garza García, el área encargada del cuidado y la protección de parques y jardines municipales es la Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente a través de sus Direcciones. Lo anterior, resulta ilustrativo para observar cómo cada Municipio es libre de configurar su organización administrativa de acuerdo con sus propias necesidades.

98. Bajo las consideraciones anteriores, este Tribunal Pleno estima que, de acuerdo con el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, cada Municipio es libre de determinar su estructura administrativa municipal, tal como ha sido desarrollado en precedentes, en los aspectos que le son particulares. Por lo que resulta inválido que la entidad federativa establezca que, si un Municipio cuenta con una población mayor a cierto número de habitantes, queda obligado a otorgar cierto nivel jerárquico al área encargada del cuidado y protección de parques y jardines municipales, soslayando las singularidades municipales específicas que van más allá de sólo un criterio poblacional.

99. Consecuentemente, debe **declararse la invalidez del segundo párrafo del artículo 110 Bis V** de la Ley de Gobierno Local, por transgredir el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal.

---

"V. Construir, conservar y mantener la jardinería, equipamiento, infraestructura e instalaciones de los parques, plazas y jardines municipales, según los programas establecidos, así como detectar nuevas áreas de oportunidad para desarrollarlas y rehabilitarlas integralmente, conforme a las posibilidades económicas. ..."

<sup>40</sup> **Artículo 53.** Para el despacho de los asuntos de competencia de la Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente, su titular se auxiliará directamente de las siguientes direcciones:

"I. Dirección de Atención y Calidad;

"II. Dirección de Imagen Urbana;

"III. Dirección de Servicios Generales;

"IV. Dirección Operativa;

"V. Dirección de Medio Ambiente; y,

"VI. Dirección de Conservación y Mantenimiento Vial."



## IX. EFECTOS

100. En síntesis, en el apartado anterior, por un lado, se **reconoce la validez de los artículos 92, fracción VII y 110 Bis V, primer párrafo**; y, por otro lado, se **declara la invalidez del artículo 110 Bis V, segundo párrafo**. Para mayor claridad, los artículos impugnados sin la porción declarada inválida quedarían de la siguiente forma (la porción tachada es la que se declara inválida):

**"Artículo 92.** Para el estudio, la planeación y el despacho de los diversos asuntos de la Administración Pública Municipal Centralizada, el Ayuntamiento se auxiliará, por lo menos, con las siguientes dependencias:

"...

**"VII.** Un área encargada del cuidado y protección de parques y jardines municipales."

**"Artículo 110 Bis V.** El área encargada del cuidado y protección de parques y jardines es la unidad administrativa que tendrá a cargo la creación, cuidado, protección, la conservación, el mantenimiento y la restauración de los parques y jardines de competencia municipal, con base a lo establecido en la Ley Ambiental del Estado, la Ley para la Conservación y Protección del Arbolado Urbano del Estado de Nuevo León y demás leyes y reglamentos municipales."

~~"En los Municipios con más de cien mil habitantes, el área tendrá el nivel de Secretaría o de Dirección General. En los demás Municipios dicha área tendrá el nivel de acuerdo con sus posibilidades presupuestales."~~

101. De acuerdo con lo previsto por el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria, se deberán fijar los alcances y efectos de la sentencia.<sup>41</sup> De acuer-

<sup>41</sup> **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

**"IV.** Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

"Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada. ..."



do con los artículos 105, fracción I, penúltimo y antepenúltimo párrafos, de la Constitución Federal<sup>42</sup> y 42 de la ley reglamentaria,<sup>43</sup> la declaratoria de invalidez decretada en esta ejecutoria tiene únicamente efecto entre las partes, toda vez que en el presente caso fue un Municipio quien demandó la invalidez de una norma general expedida por la Legislatura de la misma entidad federativa, por lo que se sitúa dentro del supuesto previsto en los preceptos mencionados.

102. Por último, la declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de este fallo al Congreso del Estado de Nuevo León.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es **parcialmente procedente y parcialmente fundada** la presente controversia constitucional.

<sup>42</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia. ..."

<sup>43</sup> **Artículo 42.** Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

"En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."



SEGUNDO.—Se **sobresee** respecto del artículo transitorio segundo del Decreto Núm. 359, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el dieciséis de octubre de dos mil veinte, en términos del apartado VII de esta decisión.

TERCERO.—Se **reconoce la validez** de los artículos 92, fracción VII y 110 Bis V, párrafo primero, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, adicionados mediante el Decreto Núm. 359, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de octubre de dos mil veinte, de conformidad con el apartado VIII de esta determinación.

CUARTO.—Se **declara la invalidez** del artículo 110 Bis V, párrafo segundo, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 359, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de octubre de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nuevo León, en términos de los apartados VIII y IX de esta resolución.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio 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 resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de



los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la precisión del acto impugnado, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva. El señor Ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente durante esta votación.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por razones adicionales, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia, consistente en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo Local, atinente a que no existe una afectación al ámbito competencial del Municipio actor. El señor Ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente durante esta votación.

#### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las seloras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por razones adicionales, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreeser de oficio respecto del artículo transitorio segundo del Decreto Núm. 359, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el dieciséis de octubre de dos mil veinte. El señor Ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente durante esta votación.

#### **En relación con los puntos resolutivos tercero y cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de los párrafos noventa y dos y noventa y tres, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del



apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente, por una parte, en reconocer la validez de los artículos 92, fracción VII y 110 Bis V, párrafo primero, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, adicionados mediante el Decreto Núm. 359, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de octubre de dos mil veinte y, por otra parte, en declarar la invalidez del artículo 110 Bis V, párrafo segundo, del ordenamiento legal referido.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señora Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

#### **En relación con el punto resolutiveo quinto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de noviembre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 2 de septiembre de 2022 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de septiembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 38/2021.

En la sesión celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del decreto por el que se expidió la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad.

Por mayoría de diez votos,<sup>1</sup> el Pleno declaró la invalidez de la ley porque el Congreso Local no realizó la consulta previa exigida constitucionalmente, lo que transgredió en forma directa el numeral 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Coincido con la decisión alcanzada y la mayoría de las consideraciones, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez que se decretó sobre las normas.

### Comentarios previos

Existe un marco constitucional y convencional en el cual se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,<sup>2</sup> que dispone que los Estados Parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

#### "Artículo 4

"1. Los Estados Partes (sic) se **comprometen** a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las

<sup>1</sup> Con voto en contra del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá por considerar que en este caso sí se cumplió con el parámetro de la consulta.

<sup>2</sup> Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.



personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes (sic) se comprometen a:

"...

- "2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes (sic) se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.
- "3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes (sic) **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan." (\*Énfasis añadido).

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015,<sup>3</sup> que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a personas con discapacidad fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

---

<sup>3</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, al estimar que la ley debe declararse inválida por contener un vicio formal.

El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión, el Ministro Cossío Díaz propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, por lo que el Ministro ponente Pérez Dayán señaló que realizaría una propuesta.

El quince de febrero de dos mil dieciséis, se discutió por segunda ocasión el proyecto en el que se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, debe determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad.



A partir de esta Convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del País, y del caso mencionado es que se desarrolló una línea de precedentes que consideran la falta de consulta como una transgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 y 41/2018 y su acumulada 42/2018 cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí<sup>4</sup> y la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.<sup>5</sup> Estos dos casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, de pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventaja-

---

Con base en ello, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales se determinó que la Ley del Espectro Autista cumplió con la consulta ya que existió una participación significativa de diversas organizaciones representativas. En contra votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea, quienes señalaron que la consulta debe ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, lo que no se cumple en el caso, ya que no se sabe si fue a todas las organizaciones que representan a personas con autismo, la convocatoria no fue pública, y no hubo accesibilidad en el lenguaje.

<sup>4</sup> Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que "... el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás."

<sup>5</sup> Resuelta en sesión de veintuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



jada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de los Congresos, y podrán idear provisiones beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la medida legislativa propuesta le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable o, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o sí, al contrario, contiene mecanismos gravosos o que parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos donde no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los dos que mencioné como ejemplo, donde toda la ley va encaminada a colisionar por la falta de consulta o en los que no se hizo ningún esfuerzo por consultarles. En otras ocasiones se trata de artículos de dudosa aplicación para los grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, **que invalidar una norma por el sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido**, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia,<sup>6</sup> donde discutimos la Ley de

---

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con síndrome de *down*; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuales se brindaría asistencia y protección a las personas con síndrome de *down*; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y vii) transparente.

<sup>6</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas, Aguilar



Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de las personas con discapacidad no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.<sup>7</sup>

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.<sup>8</sup>

En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Éste fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,<sup>9</sup> donde algunos

---

Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

<sup>7</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

<sup>8</sup> Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

<sup>9</sup> Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.



consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

### Voto aclaratorio

Es absolutamente reprochable que, a pesar de la fuerza del instrumento convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano; obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes con discapacidad.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece referir con el propio instrumento internacional que mandata consultar. Por ejemplo, la citada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: "Nada de lo dispuesto en la presente convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte".

Una lectura empática de la creación de la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México pudiera sugerir *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad, especialmente para las personas con la condición del espectro autista, porque debe partir de la buena fe de quienes legislan. Al invalidar dicha ley, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se



eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a este grupo históricamente soslayado?

Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional pareciera necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

Ahora, en este caso, el Poder Legislativo de la Ciudad de México manifestó en su informe que se realizaron tres mesas de análisis sobre las iniciativas que dieron origen a la ley impugnada, convocando a dieciocho organizaciones de la sociedad civil, especialistas y ciudadanía con la condición del espectro autista de la Ciudad de México, a celebrarse principalmente a través de la plataforma digital de video conferencias de *zoom*. Asimismo, indicaron haber recibido diversas observaciones por parte del Instituto de Personas con Discapacidad de la Ciudad de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la organización civil *iluminémonos de azul por el autismo*.

Sin embargo, la decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad fue la de **invalidar la totalidad** de la ley impugnada porque se consideró que los actos tendientes a consultar no cumplen con el estándar fijado de la consulta a personas con discapacidad.<sup>10</sup>

En efecto, en la ejecutoria se indicó que la difusión de las mesas de trabajo no fue realizada mediante una convocatoria abierta, pública, incluyente y accesible que procurara la participación de las personas en condición del espectro autista, por haberse realizado a través de diversas redes sociales. Además,

<sup>10</sup> El Tribunal Pleno ha establecido que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y vii) transparente.



se precisó que, a pesar de que se allegaran de diversas observaciones de la sociedad civil e instituciones de derechos humanos, dicha circunstancia no subsana la falta de implementación de una metodología clara, abierta y accesible en el desarrollo de la consulta a las personas con discapacidad afectadas.

De igual forma se señaló que si bien el Congreso Local hizo referencia a la consulta ciudadana realizada por la asociación civil *Iluminémonos de azul por el autismo* en la que participaron ciento veinticuatro personas, se concluyó que ello no podía sustituir la labor que debió realizar el órgano parlamentario para allegarse de manera directa de los resultados de una consulta.

En términos generales, coincido con esta determinación pues, aunque existió un esfuerzo por parte de la Legislatura Local para consultar a las personas con discapacidad, este no fue suficiente dado que no se garantizó la accesibilidad, apertura y claridad que deben permear este tipo de procesos. Sobre la cuestión de que el órgano legislativo debió realizar por sí mismo la consulta, considero que no debe ser un estándar rígido, pues el Congreso pudiera apoyarse en instituciones públicas para asegurarse de que todos estos parámetros se sigan, lo que no comparto es que se pretenda que el papel de convocante recaiga en una asociación civil o cualquier otra entidad que no sea una institución pública.

Sin embargo, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia Convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de disposiciones que, aunque sea de forma deficiente, *podrían* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México contuviese avances fácticos, porque establecía estándares y principios respecto de la inclusión a personas con la condición del espectro autista y personas con trastornos del neurodesarrollo, así como la forma en que se debe desplegar esa inclusión.



En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,<sup>11</sup> quizá sea mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez del decreto, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar.** Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas para problemas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación. Presuponer que cualquiera puede saber qué les conviene a estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración a estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refiere la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una omisión que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible,

---

<sup>11</sup> **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ... IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u misiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."



así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.<sup>12</sup>

En corolario a todo lo expresado, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

El concepto de "afectación" ha demostrado, a partir de las decisiones del Máximo Tribunal, ser un concepto que debe calibrarse caso por caso, y con cada caso, la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de "afectación" no puede ser entendido de manera dogmática ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo I, septiembre de 2021, página 505, con número de registro digital: 30103.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 38/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo I, agosto de 2022, página 592, con número de registro digital: 30846.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de septiembre de 2022.

---

<sup>12</sup> Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



## VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 168/2021.

En la sesión celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversos preceptos del Decreto por el que se expidió la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, al considerar que vulneraban distintos derechos de las personas con discapacidad.

Por mayoría de nueve votos,<sup>1</sup> el Pleno declaró la invalidez de la totalidad de la ley, al advertir oficiosamente que el Congreso Local no realizó la consulta previa exigida constitucionalmente, lo que transgredió en forma directa el numeral 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Coincido con la decisión alcanzada y la mayoría de las consideraciones; sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez que se decretó sobre las normas.

### Comentarios previos

Existe un marco constitucional y convencional en el cual se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,<sup>2</sup> que dispone que los Estados Parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

#### "Artículo 4

"1. Los Estados Partes (sic) se **comprometen** a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las

<sup>1</sup> Voto en contra del Ministro Pardo Rebolledo y la Ministra Esquivel Mossa por considerar que únicamente debieron invalidarse las normas reclamadas y no la totalidad de la ley impugnada.

<sup>2</sup> Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.



personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes (sic) se comprometen a:

"...

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes (sic) se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes (sic) **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

\*Énfasis añadido.

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015,<sup>3</sup> que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que

<sup>3</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, al estimar que la ley debe declararse inválida por contener un vicio formal.

El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión, el Ministro Cossío Díaz propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que se debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, por lo que el Ministro ponente Pérez Dayán, señaló que realizaría una propuesta.

El quince de febrero de dos mil dieciséis, se discutió por segunda ocasión el proyecto en el que se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, debe determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Con base en ello, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales se determinó que la Ley de Espectro Autista cumplió con la consulta ya que existió una participación significativa de diversas organizaciones representativas. En contra votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea, quienes señalaron que la consulta debe ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena



provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a personas con discapacidad fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

A partir de esta Convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del País, y del caso mencionado es que se desarrolló una línea de precedentes que consideran la falta de consulta como una transgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, y 41/2018 y su acumulada 42/2018 cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí<sup>4</sup> y la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.<sup>5</sup>

---

fe, lo que no se cumple en el caso, ya que no se sabe si fue a todas las organizaciones que representan a personas con autismo, la convocatoria no fue pública, y no hubo accesibilidad en el lenguaje.

<sup>4</sup> Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que: *"el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás."*

<sup>5</sup> Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de Down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de Down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las



Estos dos casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, de pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de los Congresos, y podrán idear provisiones beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la medida legislativa propuesta le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable o, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o que parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse. Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos donde no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los dos que mencioné como ejemplo, donde toda la ley va encaminada a colisionar por la falta de consulta o en los que no se hizo ningún esfuerzo por consultarles. En otras ocasiones se trata de artículos de dudosa aplicación para los grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, **que invalidar una norma por el solo hecho de mencionar algún tema que involucre a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido**, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia,<sup>6</sup> donde discutimos la Ley de

---

personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y, vii) transparente.

<sup>6</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.



Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de las personas con discapacidad no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.<sup>7</sup>

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.<sup>8</sup>

En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Éste fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,<sup>9</sup> donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapa-

<sup>7</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

<sup>8</sup> Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

<sup>9</sup> Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.



cidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

### Voto aclaratorio

Es absolutamente reprochable que, a pesar de la fuerza del instrumento convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano; obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes con discapacidad.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con el propio instrumento internacional que mandata consultar. Por ejemplo, la citada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: *"Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte"*.

Una lectura empática de la Ley de Salud Mental de Puebla pudiera sugerir *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad porque debe partir de la buena fe de quienes legislan. Al invalidar dicha ley ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a este grupo históricamente soslayado?

Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional pareciera necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.



Ahora, en este caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó únicamente los artículos 5, fracción X, en su porción normativa "*e involuntario*"; 7, fracción V, en sus porciones normativas "*en el caso de internamiento involuntario*" y "*o se compruebe que el tratamiento es el más indicado para atender las necesidades del paciente*"; 49, fracción II, en su porción "*o representen un riesgo inmediato para sí mismos o para los demás*"; y 52, todos de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla, publicada el doce de octubre de dos mil veintiuno, por considerar que transgredían distintos derechos de las personas con discapacidad, como son el reconocimiento de su capacidad jurídica, su derecho a la libertad y al consentimiento informado, así como su derecho a la igualdad y no discriminación.

A pesar de lo anterior y conforme a la doctrina constitucional desarrollada por este Tribunal Pleno, se observó, en suplencia de la queja, que la Legislatura Local no realizó la consulta específica y estrecha que mandata el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Asimismo, se advirtió que, a pesar de que sólo se reclamó la inconstitucionalidad de algunas normas, lo cierto era que la totalidad del Decreto afectaba directa o indirectamente a las personas con discapacidad.

En la ejecutoria se resaltó que si bien de la iniciativa de ley se desprendía que previo a presentarse, se llevaron a cabo conversaciones con profesionales de la salud, directores de hospitales y expertos, lo cierto es que dichas actuaciones no podían considerarse como una consulta conforme a los parámetros establecidos en los precedentes de este Alto Tribunal.

Asimismo, se destacó que, tal como lo resolvió la Segunda Sala en el amparo en revisión 251/2016,<sup>10</sup> las deficiencias mentales no tienen que llevar forzosamente a una condición de discapacidad; sin embargo, se reconoció que cualquier persona que de **manera genérica** padezca lo que comúnmente se denomina "enfermedad mental", "problema de salud mental", "padecimiento mental", "enfermedad psiquiátrica", o "deficiencia mental", y se enfrente con barreras sociales que le impiden participar de manera plena y efectiva, en igualdad de condiciones, debe ser considerada como persona con discapacidad.

<sup>10</sup> Fallado en sesión del quince de mayo de dos mil diecinueve. Por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Esquivel Mossa y de los Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek y Pérez Dayán. El asunto versó sobre la omisión de dar contestación a un escrito, en la Dirección General del IMSS, en el que se le solicitó el suministro de diversos medicamentos; la omisión de proporcionar los medicamentos recetados a la parte quejosa derivado de su padecimiento consistente en disritmia cerebral, trastorno por estrés postraumático y otro.



Por tanto, la decisión de esta Suprema Corte fue la de **invalidar en su totalidad** de la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla porque no se cumplió con la obligación de la consulta a personas con discapacidad.<sup>11</sup>

Coincido con la decisión alcanzada; sin embargo, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia Convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de disposiciones que, aunque sea de forma deficiente, *podieran* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que la Ley de Salud Mental del Estado de Puebla contuviese avances fácticos, porque establecía estándares y principios encomiables respecto de la inclusión de personas con algún trastorno mental y la forma en que ésta se debe desplegar.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,<sup>12</sup> quizá sea mejor ordenar al Congreso local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez del Decreto, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar**. Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas para problemas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación. Presuponer que cualquiera

<sup>11</sup> El Tribunal Pleno ha establecido que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y, vii) transparente.

<sup>12</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ... IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."



puede saber qué les conviene a estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refiere la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una omisión que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.<sup>13</sup>

En corolario a todo lo expresado, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

<sup>13</sup> Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



El concepto de "afectación" ha demostrado, a partir de las decisiones del Máximo Tribunal, ser un concepto que debe calibrarse caso por caso, y con cada caso, la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de "afectación" no puede ser entendido de manera dogmática ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 168/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo I, agosto de 2022, página 411, con número de registro digital: 30845.

### **VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En la sesión pública de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó invalidar diversos artículos de las leyes de ingresos de distintos Municipios del Estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal de 2021, publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del referido Estado el veinticinco de diciembre de dos mil veinte.

La razón fundamental fue, en un primer tema (alumbrado público), porque en las normas controvertidas, el legislador local estableció como base del derecho el costo del servicio prestado; sin embargo, lo cierto es que con la finalidad de determinar el crédito fiscal a cargo del contribuyente introdujo elementos ajenos al costo a partir del tipo de domicilio, el predio, las actividades económicas, etcétera. De ahí que se vulneraron los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, ya que no representan el costo del servicio estatal prestado, lo que implica una presunción de la capacidad económica del contribuyente como se hace en los impuestos, así como no establecía un mismo cobro a quienes en realidad reciben un mismo servicio, lo que generaba un trato desigual entre los contribuyentes.

Por lo que hace al segundo tema (impuestos adicionales), se consideró que los artículos impugnados prevén la existencia de un impuesto adicional cuyo objeto gravaba la realización de pagos por concepto del impuesto predial y de los derechos por servicios catastrales, de tránsito y vialidad, de agua potable y de alcantarillado, lo que contraviene los derechos de legalidad y de seguridad jurídica, así como el principio de proporcionalidad tributaria reconocidos en el Constitución Federal.

Al respecto, debo aclarar que, como señalé en sesión, a diferencia de otros asuntos, en este caso coincido con la invalidez indirecta o por extensión a diversas



normas no impugnadas, pero directamente relacionadas con las impugnadas y por contener el mismo vicio que las invalidadas.

Lo anterior, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con apoyo en la jurisprudencia P./J. 32/2006, emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA."

En efecto, el artículo 23<sup>1</sup> de la Ley de Ingresos del Municipio de Acapulco, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2021, al gravar la realización de pagos de todos los impuestos que no están previstos en la legislación de ingresos municipal, de conformidad con los elementos esenciales establecidos para los impuestos adicionales en la Ley Número 492 de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero,<sup>2</sup> ordenamiento estatal de aplicación supletoria;<sup>3</sup> pues al igual que las controvertidas, al prever un impuesto adicional, contraviene los mismos principios reconocidos constitucionalmente.

En conclusión, la invalidez indirecta se sustenta en que comparte el mismo vicio invalidante que las normas impugnadas, esto es, tener como hecho imponible el cumplimiento de todas las obligaciones tributarias.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 32/2006 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1169, con número de registro digital: 176056.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 15/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario*

<sup>1</sup> Artículo 23. Respecto de otros impuestos no especificados por esta ley, se gravarán conforme a las leyes y decretos respectivos de aplicación supletoria."

<sup>2</sup> "Artículo 57. Son objeto de estos impuestos la *realización de pagos* por concepto de impuesto predial, derechos por servicios catastrales, tránsito, agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales."

<sup>3</sup> En el artículo 2, párrafo segundo, de la Ley de Ingresos de Acapulco se establece que "*Todo lo no previsto por la presente ley, se estará a lo dispuesto por el Código Fiscal Municipal Número 152, reglamentos municipales y de aplicación supletoria las leyes fiscales estatales, federales y jurisprudencias en materia fiscal*". Al respecto, la comisión dictaminadora del Congreso del Estado manifestó en sus conclusiones que decidió eliminar un artículo décimo séptimo transitorio propuesto por el Municipio que expresamente señalaba lo siguiente: "*En todo lo no dispuesto por la presente ley, para su interpretación, se estará a lo dispuesto por la ley de hacienda municipal vigente ...*", pues consideró que este precepto ya estaba contenido en la Ley de Ingresos municipal. Así, la intención expresa del Municipio fue que la Ley de Hacienda municipal fungiera como norma supletoria, lo que se corrobora con la lectura integral de la Ley de Ingresos municipal.



*Judicial de la Federación* del viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo I, marzo de 2022, página 650, con número de registro digital: 30470.

## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 59/2018.**

### **I. Antecedentes**

En sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por unanimidad de votos, la acción de inconstitucionalidad 59/2018, en la que determinó la invalidez del artículo 19, numeral 1, fracción I,<sup>1</sup> en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Colima, expedida mediante Decreto Número 472, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de junio de dos mil dieciocho.

Lo anterior, esencialmente, al considerarse que conforme a lo dispuesto por el artículo 32 constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento, no les corresponde a las entidades federativas.

En la sesión, el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien presentó el asunto por ausencia del Ministro ponente, manifestó que la litis era idéntica a la planteada en la acción de inconstitucionalidad 87/2018, fallada previamente en la misma sesión, por unanimidad de votos; por lo que propuso al Tribunal Pleno adaptar el engrose conforme a lo decidido en dicho asunto.

### **II. Razones del voto concurrente**

En el caso, si bien comparto la invalidez de la norma impugnada, mi postura des-cansa esencialmente en el alcance del artículo 32 de la Constitución Política

<sup>1</sup> **Artículo 19.** Requisitos de elegibilidad

"1. Para ser Magistrado del tribunal se requiere:

"I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; ..."

<sup>2</sup> **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años y su mandato podrá ser revocado. Las Constituciones de los Estados establecerán las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador de la entidad.

(Párrafo reformado D.O.F. 26-09-2008)



de los Estados Unidos Mexicanos, reforzado por lo plasmado en el diverso artículo 116<sup>2</sup> de la propia Carta Magna.

En efecto, para quien suscribe el presente voto, el artículo 32 de la Ley Fundamental, contiene una hipótesis clara e inteligible con respecto a los supuestos en los que es posible reservar el ejercicio de determinados cargos y funciones a mexicanos por nacimiento, lo cual queda acotado a dos únicos casos:

- Los cargos y funciones considerados por disposición expresa de la Constitución Federal.
- Los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

Al efecto, considero que el artículo 116 constitucional fortalece la claridad a la que me refiero, en tanto que ese precepto, menciona cargos locales que por disposición de la Constitución son susceptibles de incluir la reserva en cuestión, sin que, en dicho dispositivo, se faculte a los Congresos Locales a ampliar el catálogo de puestos para los que se puede imponer dicha condición.

En el proyecto aprobado, se incluyeron distintas referencias al artículo 1o. constitucional, a su interpretación sistemática con el artículo 32 de la Carta Magna, y al desarrollo de los principios de igualdad y no discriminación; sin embargo, me separo de dichas consideraciones en tanto que insisto, me parece suficiente para arribar a la invalidez de la norma impugnada, la incompetencia del Congreso Local derivada de la lectura estricta del artículo 32 constitucional, reforzada, en su caso, con el artículo 116 constitucional.

---

"... **Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él**, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la entidad federativa.

"II. El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

"...

"III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

"...

"Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, **deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución**. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de justicia o diputado local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación."



**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 59/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 85, Tomo I, abril de 2021, página 88, con número de registro digital: 29753.

## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 202/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el catorce de febrero de dos mil veintidós, se resolvió la acción de inconstitucionalidad **202/2020**, en la que se decidió sobreseer.

En efecto, en ese asunto se consideró que si bien la norma impugnada, artículo 57, párrafo segundo, de la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Aguascalientes, fue reformada mediante Decreto Número 333, publicado el veinticinco de mayo de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de la citada entidad federativa, lo cierto es que dicha reforma, no podía considerarse como un nuevo acto legislativo que permita su impugnación, toda vez que con su publicación, no se alteró su contenido, es decir, no hubo cambios en sentido normativo; por tanto, debía considerarse que la acción de inconstitucionalidad se promovió fuera del plazo concedido para tal efecto.

Como se desprende de lo anterior, el Pleno abordó la problemática en torno a qué debe entenderse por nuevo acto legislativo; y por mayoría de votos, se determinó que para que se actualice el supuesto de nuevo acto legislativo deben reunirse los siguientes requisitos:

- a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y
- b) Que la modificación normativa sea sustancial o material.

La mayoría consideró que para que una norma sea impugnable a través de dicho medio de control constitucional es necesario que la reforma a ésta sea "sustantiva o material"; es decir, que se modifique el sentido normativo del precepto impugnado. En consecuencia, se resolvió que no basta con la reforma "formal" de la norma para que se actualice el supuesto de impugnación.



Me separo de la conclusión alcanzada por el Tribunal Pleno. En mi concepto, basta con que una norma general sea objeto de un proceso legislativo para que se actualice un nuevo acto legislativo y, por lo tanto, proceda su impugnación a través de una acción de inconstitucionalidad.

La procedencia de los medios de control de regularidad constitucional debe partir de una interpretación amplia; por tanto, estimo que la reforma o adición a una disposición general constituye un nuevo acto legislativo al observarse el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que dieron nacimiento a la norma anterior. Considero que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, puede ser impugnado. Lo anterior sin que sea obstáculo que se reproduzca íntegramente lo dispuesto en el artículo previo a la reforma, en términos de la jurisprudencia P./J. 27/2004.<sup>1</sup>

En razón de lo anterior, concluyo que la modificación de cualquier aspecto de un artículo (formal o material) actualiza un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad pues, en mi concepto, independientemente del contenido de la reforma o modificación, la actuación del órgano legislativo posibilita que este Alto Tribunal analice la regularidad de la norma cuya invalidez se solicita.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 202/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima

<sup>1</sup> Novena Época. Registro digital: 181625. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XIX, mayo de 2004. Materia constitucional. Tesis: P./J. 27/2004, página: 1155, rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad."



Época, Libro 12, Tomo I, abril de 2022, página 247, con número de registro digital: 30528.

## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 38/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión pública celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 38/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del decreto por el que se expidió la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México.

Por mayoría de votos, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del decreto por el que se expidió la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, en virtud de que el proceso legislativo que le dio origen no garantizó el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.

Si bien comparto el sentido de la resolución, formulo el presente voto concurrente para desarrollar las razones adicionales que sustentaron mi razonamiento.

### **I. Criterio adoptado por el Tribunal Pleno**

En su escrito inicial, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el decreto por el que se expidió la Ley para la Atención, Visibilización e Inclusión Social de las Personas con la Condición del Espectro Autista de la Ciudad de México, por falta de consulta previa de las personas con discapacidad.

En la sentencia se declara la **invalidez** del decreto impugnado y se desarrolla el **parámetro de regularidad constitucional** sobre la consulta previa a personas con la condición del espectro autista, conforme a lo desarrollado en diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas, la 41/2018 y su acumulada 42/2018.

Precedentes de los que se desprenden los **elementos mínimos** que deben cumplir estos mecanismos conforme a la Convención sobre las Personas con Discapacidad; la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; la Observación General Número 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU; el informe de la relatora especial de los Derechos de las Personas con Discapacidad (A/HRC/31/62); el Manual para Parlamentarios



sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, así como un documento de la Unión Interparlamentaria. Tales elementos son los siguientes: **i)** previa, pública, abierta y regular; **ii)** estrecha, con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; **iii)** accesible; **iv)** informada; **v)** significativa; **vi)** con participación efectiva; y, **vii)** transparente.

Una vez sentado el parámetro convencional y constitucional, la sentencia analiza la ley impugnada y concluye que el proceso legislativo que derivó en la expedición de la ley debió contar con una consulta estrecha a las personas con la condición del espectro autista, en términos del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los criterios que al respecto ha fijado este Tribunal Pleno y al no haberse conformado de esa manera, procede declarar su invalidez.

## II. Motivos de la concurrencia

El fallo recoge los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado en este tema, por lo que estoy de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

En efecto, desde el primer asunto en el que la Suprema Corte abordó esta cuestión, señaló la importancia de que este Alto Tribunal determinara el estándar mínimo que debe cumplir toda consulta previa a personas con discapacidad.<sup>1</sup> Por esa razón, en los votos particulares de las acciones de inconstitucionalidad 33/2015<sup>2</sup> y 96/2014 y su acumulada 97/2014,<sup>3</sup> así como en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018,<sup>4</sup> me di a la tarea de desarrollar el contenido de dicho parámetro.

Al respecto, concluí que para satisfacer la obligación de consulta a personas con discapacidad es necesario que ésta sea previa, pública y abierta. En el caso de leyes, se debe realizar conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria. Además, esta última debe informar de manera amplia, accesible y por distintos medios acerca de la consulta, especificando la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.

<sup>1</sup> Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 33/2015.

<sup>2</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

<sup>3</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

<sup>4</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.



Ello, con apoyo en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como diversos documentos elaborados por organismos internacionales, tales como el informe de la relatora especial de los Derechos de las Personas con Discapacidad (A/HRC/31/62); el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, así como un instrumento de buenas prácticas parlamentarias de la Unión Interparlamentaria.

Como mencioné, todos estos lineamientos fueron recogidos en la sentencia aprobada por la mayoría en el presente caso, prácticamente en los mismos términos en los que lo he venido haciendo en mis votos concurrentes, por lo que no puedo estar más que de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya el fallo.

No obstante, como lo señalé en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015<sup>5</sup> y 96/2014 y su acumulada 97/2014,<sup>6</sup> así como en mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018,<sup>7</sup> 1/2017,<sup>8</sup> 41/2018 y su acumulada 42/2018,<sup>9</sup> 212/2020,<sup>10</sup> 18/2021<sup>11</sup> y 240/2020,<sup>12</sup> me parece que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad: la **igualdad entre el hombre y la mujer**.

En efecto, en el preámbulo de la citada convención se reconoce que "**las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación**". Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad:

### "Artículo 3

#### "Principios generales

<sup>5</sup> Aprobada en sesión del Pleno el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

<sup>6</sup> Aprobada en sesión del Pleno del once de agosto de dos mil dieciséis.

<sup>7</sup> Aprobada en sesión del Pleno del veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

<sup>8</sup> Aprobada en sesión del Pleno del primero de octubre de dos mil diecinueve.

<sup>9</sup> Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de abril de dos mil veinte.

<sup>10</sup> Aprobada en sesión del Pleno del primero de marzo de dos mil veintiuno.

<sup>11</sup> Aprobada en sesión del Pleno del doce de agosto de dos mil veintiuno.

<sup>12</sup> Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.



"Los principios de la presente convención serán:

"...

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer."

## "Artículo 6

### "Mujeres con discapacidad

"1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

"2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente convención."

En ese sentido, dada la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (especialmente tratándose de aspectos tan delicados como lo es la discapacidad), en un contexto como el de México, en el que dicha circunstancia se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyendo el principio dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Es conforme a estos razonamientos que estoy en favor del sentido y las consideraciones de la sentencia, por razones adicionales, en tanto considero que el estándar mínimo en ella contenido se pudo haber robustecido aún más con el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, establecido en la Convención de la materia.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 38/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo I, agosto de 2022, página 592, con número de registro digital: 30846.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de septiembre de 2022.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 30 de septiembre de 2022. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

