



Suprema Corte
de **Justicia**
de la Nación



CRÓNICAS

del Pleno y de las Salas

Sinopsis de Asuntos destacados del Tribunal en Pleno

Sesión del día 31 de marzo de 2011

FACULTAD CONCURRENTE DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

La información contenida en este documento es de carácter informativo y de divulgación. Las únicas fuentes oficiales son los expedientes, resoluciones y el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

TRIBUNAL EN PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
Asunto que se resolvió en la sesión del día 31 de marzo de 2011

Cronista: Lic. Arturo Díaz San Vicente*

Asunto: Controversia constitucional 94/2009.

Actor: Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León.

Ministro ponente: José Ramón Cossío Díaz.

Secretarios de Estudio y Cuenta: Laura Patricia Rojas Zamudio.

Temas: Determinar si los preceptos impugnados violan la facultad concurrente del Municipio actor en materia de asentamientos humanos; así como determinar si se debe declarar la invalidez de los artículos impugnados de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, en lo concerniente a la elaboración de planes de desarrollo urbano, respecto a la materia de asentamientos humanos, en el sentido de estipular si dichos preceptos obligan o no al actor a ajustar sus planes en congruencia con los planes a nivel estatal, y determinar si de acuerdo a dicha ley existen o no autoridades intermedias entre el Municipio actor y el Estado de Nuevo León.

Antecedentes:

El 9 de septiembre de 2009 fue publicada, mediante Decreto número 418, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León en el Periódico Oficial de la entidad, la cual entró en vigor a los 60 días al de su publicación.

El Municipio de San Pedro Garza García, impugnó el citado Decreto e hizo valer , básicamente, dos conceptos de invalidez, en los que refirió artículos específicos que estimó violatorios de la Constitución Federal, razón por la cual, procedió al análisis de dichas impugnaciones específicas y no del Decreto en su totalidad.


Conceptos de invalidez y sentido del proyecto.

I. En el primer concepto de invalidez, el actor argumentó que la norma impugnada propiciaba la trasgresión de la facultad concurrente en materia de asentamientos humanos, concretamente la relativa a la regulación de la tenencia de la tierra urbana, contenida en los artículos 27, párrafo tercero; 73, fracción XXIX-C y 115, fracciones I, II y III penúltimo y último párrafos, y V de la Constitución Federal.

De esta forma, el promovente impugnó los artículos 5, fracción XXVII; 8, fracción IX; 9, fracciones XIX, XXII y XXIII; 52; 54, fracción V, inciso c); 67; 159, fracciones IV, V, VI y VII; 160; 179; 180, fracción I; 184, fracción III; 185; 186; 192, último párrafo; y, 310 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, pues estimó que trastocaban el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución Federal, ya que con ellos se creaban facultades unilaterales al Gobierno Estatal para regular en forma directa o a través de diversas dependencias estatales a su cargo, la tenencia de la tierra y la incorporación de suelo a desarrollo urbano, excluyendo la potestad del Municipio actor de regular los usos de suelo dentro de sus respectivos territorios; asimismo, manifestó que de esta forma se establecía un trámite estatal sustitutivo o paralelo al ejercicio de una función, como lo es la de expedir y aprobar los Planes de Desarrollo Urbano, misma que por mandato expreso de la Constitución Federal, sólo corresponde a las autoridades municipales.

Aunado a lo anterior, el promovente adujo que los artículos impugnados facultaban a la dependencia estatal competente en materia de desarrollo urbano, así como al

* Titular adscrito a la Unidad de Crónicas de la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos.



Gobernador del Estado, para sancionar, analizar y verificar los planes, programas de desarrollo urbano aprobados por el Ayuntamiento del actor, como requisito previo a su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, lo cual equivalía a un derecho de veto, toda vez que el Municipio actor tendría que sujetar la inscripción, orden y sanción de los planes de su centro de población expedidos y aprobados para su respectivo territorio, a la autorización del Gobierno Estatal. Con ello, estimó, se conculcaba lo establecido en el artículo 115, fracción V, inciso c) de la Constitución Federal.

El Municipio actor consideró además, que las normas impugnadas también resultaban contrarias al artículo 115, fracción V, inciso a) de la Norma Fundamental, al señalar que éstas autorizaban a la dependencia estatal a modificar total o parcialmente, de manera unilateral, los programas o planes de desarrollo urbano en su territorio, cuando en realidad constituía una facultad municipal la de formular y aprobar los planes de desarrollo urbano de la demarcación.


Añadió que se transgredía la facultad constitucional concurrente otorgada al Municipio y regulada por el artículo 9, fracción I de la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual establece que es atribución de los Municipios formular, aprobar y administrar los planes y programas de desarrollo urbano de centros de población, sin que en dicho precepto se señale limitación o restricción alguna a través de la cual se otorguen facultades al Gobierno Estatal para el efecto de sancionar dichos planes y programas.

Asimismo, consideró que la fracción XXVII del artículo 5 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León vulnera lo establecido en el artículo 115, fracción V, inciso e) de la Constitución Federal, en virtud de que constitucionalmente le corresponde a los tres órganos de gobierno de manera concurrente, la materia de regularización de la tierra, y en su concepto, la norma impugnada otorga facultades unilateralmente a la dependencia estatal para el efecto de aprobar los planes de desarrollo urbano formulados, emitidos y aprobados por el Ayuntamiento del promovente, lo que según criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta ser un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y el Municipio, lo que impide o interrumpe la comunicación directa que debe existir entre ambos niveles de gobierno.

Señaló además, que la fracción XIX del artículo 9 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, la cual dispone que es una facultad y obligación de la dependencia estatal establecer y administrar el registro de los directores responsables de obra y participar en la Comisión que se establezca con ese fin, es contraria a la facultad concurrente establecida en el artículo 115, fracción V de la Norma Fundamental, regulada a través de la fracción X del artículo 9 de la Ley de Asentamientos Humanos, misma que enuncia la atribución de los Municipios para expedir licencias de construcción y lo relacionado con éstas, tal como el registro y administración de los responsables de las obras.

Manifestó que los legisladores federales y estatales deben circunscribirse, en relación a la administración de los usos de suelo por parte de los Municipios, a definir los términos en que estos últimos ejercerán tal atribución, sin que sea posible interpretar que tal potestad abarca la sustitución en cuanto a la titularidad de la atribución, aun cuando se trate de materias concurrentes, tal como lo es la regulación de la tenencia de la tierra e incorporación de suelo al desarrollo urbano, toda vez que, aun en tal supuesto, el artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución Federal determina que la distribución que realiza el Congreso Estatal debe atender a las competencias que explícita o implícitamente, derivan de la propia Constitución a favor de los tres órdenes de gobierno.

En el proyecto de resolución se señaló que del análisis de los artículos impugnados, se advierte que los mismos constituyen referencias a definiciones estipulativas y elementos de procedimiento en los que interviene el Municipio como autoridad competente y que se establecen en la ley que, como tales y considerados de manera aislada, no son violatorios de la Constitución Federal. Se estimó que se trata de normas que establecen procedimientos de consulta pública en general o de formulación de otro tipo o nivel de programa, como lo pueden ser los de las zonas conurbadas, los sectoriales o regionales. Asimismo, se señaló que algunos de los preceptos se refieren a normas que no tienen relación con la materia de la impugnación.



Por lo anterior, se concluyó que el aspecto medular de la impugnación del Municipio promovente, se encontraba en el artículo 52 de la ley y que el requisito de congruencia establecido en dicho precepto como previo para la publicación del programa correspondiente y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deriva a su vez de las obligaciones contenidas en diversas fracciones del artículo 51, el cual no fue impugnado y sin embargo, se hacía necesario analizar, toda vez que es en este precepto en donde se establece la obligación de donde deriva la afectación alegada por el Municipio, y que es la congruencia y no contravención de los planes y programas municipales, estatales y federales en la materia.

De esta forma, en la consulta se consideró que ni de la redacción de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, ni de los orígenes de la facultad concurrente en materia de asentamientos humanos, se desprende que el Municipio tenga facultad exclusiva ni definitiva en la materia. Los casos de la fracción V del precepto citado, deben entenderse en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente, y que deben ser desarrolladas: “en los términos de las leyes federales y estatales relativas”.

Se estableció además, que en el contexto de las facultades concurrentes a las que se refieren los distintos incisos de la fracción V, la intención del Constituyente fue la de otorgar una mayor participación al Municipio en esta materia, más no una competencia exclusiva y excluyente de los demás niveles de planeación. De esta forma, las acciones de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo 115 de la Norma Fundamental, deben entenderse sujetas a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, y no como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio, sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno. No obstante, la no arbitrariedad de las decisiones debe tener su límite y control en el propio dictamen de congruencia que emita la dependencia estatal una vez que analice y verifique que los planes y programas municipales guardan congruencia entre los distintos niveles de planeación.

El dictamen, por tanto, deberá contener los motivos y razones por las cuales el gobierno local decida sobre la congruencia o no de los planes y programas municipales, deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes en el caso de detectar incongruencias. Se menciona que en el artículo 5, fracción XXVI, del ordenamiento impugnado, se define al dictamen de congruencia como el documento mediante el cual la Dependencia Estatal evalúa y sanciona el contenido de un plan respecto de las disposiciones de la propia ley y de las políticas establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

De esta forma, siempre que el dictamen de congruencia reúna los requisitos mencionados, no podrá considerarse su obligatoriedad como requisito previo para la publicación e inscripción en el Registro Público, como arbitrario o como un simple veto por parte del Gobierno del Estado y, por tanto, tampoco es posible considerarlo como violatorio del artículo 115, constitucional, como lo adujo el Municipio actor.

Por otro lado, en relación con una discrepancia suscitada en torno al artículo 9, fracción XIX de la ley impugnada, propiciada por la publicación del 9 de noviembre de 2009 en el Periódico Oficial de la entidad, de una fe de erratas en la que se elimina el texto que consagra la demanda, se señala en la propuesta de resolución que dicha fe de erratas no fue impugnada ni en la demanda original ni en una ampliación, por lo que el estudio realizado versa sobre el precepto en vigor, después de los procesos de publicación y fe de erratas. De esta forma, se propuso declarar infundado el concepto de invalidez en su totalidad, sin que fuera necesario realizar el análisis de los demás artículos impugnados de manera pormenorizada, toda vez que todos ellos resultaban accesorios de la cuestión principal impugnada y por ende no existía concepto específico o particular para cada uno de ellos.

II. En su segundo concepto de invalidez, el Municipio actor impugnó los artículos 13, 14, 15, 16, 18, 30, 33, 34, 38, 39, 41, 47, y 71 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, al considerar que vulneran los artículos 115, fracciones I, II y III, penúltimo

párrafo, y V, incisos a), b), c), d), e), f); 73, fracción XXIX-C; y, 133 de la Constitución General de la República toda vez que prevén la creación de autoridades intermedias entre el Municipio actor y la citada entidad, que analicen y verifiquen que los proyectos de planes y programas de desarrollo urbano aprobados por el Ayuntamiento del promovente, guarden congruencia entre los distintos niveles de planeación, como un requisito previo a su publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

En la propuesta de resolución se consideró que este concepto de invalidez resultaba infundado, pues se estimó que las facultades del Municipio en esta materia concurrente prevista en la fracción V del artículo 115 constitucional, no se ven vulneradas por la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, ya sea que la intervención se presente de manera directa por el Gobernador en relación a la falta de publicación y registro del plan municipal, o se actualice por la dependencia estatal, que es la que elabora el dictamen de congruencia con base en el cual el Gobernador toma la citada determinación.

Resolución:

En la sesión pública correspondiente, el Tribunal en Pleno resolvió por unanimidad de votos declarar parcialmente procedente, pero infundada, la controversia constitucional en comento, declarando el sobreseimiento respecto de las fracciones IX, X, XI, XII, XIII y XIV, del artículo 13, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, toda vez que fueron modificadas por el Decreto número 129, publicado el tres de diciembre de 2010, en el Periódico Oficial de la entidad; lo anterior de conformidad con el artículo 19, fracción V, en relación con el 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, que prevén que las controversias constitucionales son improcedentes cuando hubieran cesado los efectos de la norma general impugnada, y en el caso, al haber sido reformada dicha norma, dejaron de producirse sus efectos.

En relación con el resto de los artículos impugnados de la ley en comento, se determinó reconocer su validez, al estimarse que las autoridades que mencionan no resultan "ajenas" al gobierno del Estado ni al de los Municipios, pues la totalidad de las comisiones señaladas como intermedias, integran el sistema estatal de planeación y están formadas incorporando dentro de su estructura, tanto a los ayuntamientos como al Gobernador o al Secretario de Desarrollo Sustentable, tal como se advierte de los artículos de la Ley de Desarrollo Sustentable que las regulan.

Por lo que se refiere a las funciones que realizan todas y cada una de las comisiones mencionadas, se estableció que pertenecen al sistema estatal de planeación que desarrolla las facultades concurrentes en las materia de desarrollo y planeación urbana en términos de la distribución competencial establecida constitucionalmente desde la Ley General de Asentamientos Humanos hasta las facultades municipales que se encuentran establecidas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal.


En las consideraciones se señaló que no se advirtió que alguna de las funciones atribuidas a estas comisiones, al resultar todas relacionadas con el desarrollo de las competencias señaladas, resultara transgresora de la autonomía municipal.

Se señaló que ninguna de las comisiones en comento se instituye como un órgano que interrumpa la comunicación directa entre el Estado y sus Municipios, pues las mismas se encuentran integradas justamente con los miembros de cada uno de dichos ámbitos competenciales, por lo que lejos de interrumpir la comunicación, su función es justamente promoverla y lograr la toma de decisiones de manera conjunta en la materia.

Se reservaron el derecho para hacer votos concurrentes los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Como parte de las consideraciones al resolver este asunto, el Tribunal en Pleno señaló que la publicación de la fe de erratas en relación el artículo 9, fracción XIX, del ordenamiento en cita, realizada con fecha posterior a la presentación de la controversia constitucional que nos ocupa, no se considera como nuevo acto legislativo y en consecuencia, el texto del precepto que debe prevalecer es el publicado a través de dicha fe de erratas, por lo que se determinó que no era procedente el sobreseimiento en lo relativo a este primer concepto de invalidez, toda vez que no existió cesación ni nuevo acto legislativo.

De esta forma, se consideró que el Municipio actor debió ampliar su demanda y señalar los preceptos sustituidos y por ende, al no haberse presentado tal ampliación, se declaró infundado el primer concepto de invalidez.



Por otra parte en lo relativo al segundo concepto de violación, se discutió sí, tal como lo planteó el Municipio actor se presentaba o no la figura de una autoridad intermedia, a partir de lo que se estableció respecto de los artículos impugnados.

Al respecto, se consideró que debe entenderse como autoridad intermedia, aquella que:

- a) Se instituya fuera de los gobiernos estatal y municipal, o cualquiera que sea su origen.
- b) Lesione la autonomía municipal suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales, o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento.
- c) Que tenga el carácter de órgano de intermediación entre el gobierno del Estado y el Municipio impidiendo o interrumpiendo la comunicación entre esos dos niveles de gobierno.

De esta forma, al no haber diferencia entre los argumentos expresados por los señores Ministros, se aprobó por unanimidad de votos declarar infundado el segundo concepto de invalidez de conformidad con el proyecto de resolución presentado por el señor Ministro ponente.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos

Unidad de Crónicas

16 de Septiembre No. 38, Mezzanine, Col. Centro, C. P. 06000,
México, D. F., México