

## ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA A DISTANCIA EL MARTES 2 DE FEBRERO DE 2021.

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

		IDENTIFICACIÓN, DEBATE RESOLUCIÓN PÁGINAS.
19/2017	<p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE GUADALUPE, ESTADO DE NUEVO LEÓN, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTIOCHO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS.</p> <p>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA)</p>	3 A 59 EN LISTA

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA A DISTANCIA EL MARTES 2 DE FEBRERO DE 2021.**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**SEÑORES MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ  
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ  
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT  
JAVIER LAYNEZ POTISEK  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:10 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre esta sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretario, dé cuenta.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 11 ordinaria, celebrada el jueves veintiocho de enero del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En votación económica consulto si se aprueba el acta **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

**APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Continúe, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 19/2017, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE GUADALUPE, ESTADO DE NUEVO LEÓN, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO.**

Bajo la ponencia de la señora Ministra Esquivel Mossa y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

**PRIMERO. ES PARCIALMENTE PROCEDENTE, PERO INFUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

**SEGUNDO. SE SOBRESEE RESPECTO A “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”, ASÍ COMO, RESPECTO DEL TRANSITORIO SEXTO, PÁRRAFO PRIMERO, 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, EN LOS TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO QUINTO DE ESTE FALLO.**

**TERCERO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 1, 3, FRACCIONES VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX Y XL; 4, FRACCIONES I, II, III, IV, V, VI Y X; 5; 6, ÚLTIMO PÁRRAFO; 7; 8, FRACCIONES I, II, IV, VI, VII, X, XI, XVIII, XIX, XX, XXI, XXIV, XXVII, XXVIII Y XXX; 9; 10; 11; 14; 15; 16; 22; 23; 24; 25; 26; 28; 29, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES I, II Y III; 31; 32; 33; 34; 35; 36, PÁRRAFOS**

**PRIMERO Y SEGUNDO, FRACCIONES I, II, III, IV Y V; 37, FRACCIONES I, III, IV, V Y VI, ASÍ COMO SU PÁRRAFO ÚLTIMO; 38; 44; 46; 52, FRACCIONES I Y VII; 53, FRACCIONES IV Y VI; 59; 60, FRACCIONES VI, VII Y IX; 71, FRACCIÓN III; 75, FRACCIÓN VI; 76, PÁRRAFO PRIMERO; 93, FRACCIÓN I; 104; 105; 106; 108 Y 117; ASÍ COMO LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO, SEXTO, PÁRRAFO SEGUNDO, SÉPTIMO, OCTAVO Y NOVENO DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO.**

**CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, secretario. Señoras, señores Ministros, someto a su consideración los apartados de competencia, oportunidad, legitimación activa y legitimación pasiva. ¿Hay alguna observación? En votación económica consulto si se aprueban **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

**APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Señoras, señores Ministros, el considerando quinto son las causales de improcedencia, que tiene, a su vez, tres subapartados. Toda vez que son muy similares estos apartados a los de un asunto que votamos en estas partes —recientemente—, pregunto si consideran ustedes que podemos proceder a la votación o requieren una exposición por parte de la Ministra ponente. Yo creo que podríamos irlos votando separadamente sin necesidad de una exposición, a efecto de privilegiar la economía procesal de la sesión.

Someto a su consideración el apartado A de este considerando, que se refiere a las causales invocadas por el Ejecutivo Federal. ¿Hay alguna observación? En votación económica consulto si se aprueba **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

**APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS ESTA PARTE DEL PROYECTO.**

El siguiente apartado B son las causales invocadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. ¿Tienen alguna observación? En votación económica consulto si se aprueba **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

**APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Y por último, el apartado C, que es la causal de improcedencia advertida de oficio. ¿Hay alguna intervención? En votación económica consulto si se aprueba **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

**APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

El considerando sexto es simplemente el catálogo de temas que serán analizados. Consulto a este Tribunal Pleno si podemos aprobarlo en votación económica **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

**SE APRUEBA EN VOTACIÓN ECONÓMICA.**

Señoras, señores Ministros, someto —ahora— a consideración de ustedes si ratificamos las votaciones de este Tribunal Pleno, que, de forma mayoritaria, ha considerado que, en asuntos similares a este, no es necesario invalidar por ausencia de consulta a personas

con discapacidad y a pueblos indígenas. ¿Están de acuerdo en ratificar las votaciones? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**SE RATIFICAN LAS VOTACIONES.**

Y le pido al secretario que informe cuál es el sentido de esta votación.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Existe una mayoría de seis votos en el sentido de que, en el caso, no era necesario realizar las consultas previas respectivas.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: APROBADO, ENTONCES, DE OFICIO —SIN QUE HUBIERA ESTADO ANALIZADO— QUE NO ES NECESARIA ESTA CONSULTA.**

Pasamos —ya— al estudio de fondo, y el considerando séptimo son las violaciones al proceso legislativo. Tiene el uso de la palabra la señora Ministra ponente.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Con su permiso, Ministro Presidente. En este considerando séptimo analizamos las violaciones al proceso legislativo —que van de la foja cuarenta y seis a la sesenta y uno—. El municipio actor argumenta que las dos Cámaras del Congreso de la Unión discutieron y aprobaron los respectivos dictámenes legislativos sin haberlos publicado con la debida anticipación en sus correspondientes gacetas parlamentarias. Además, sostiene que tampoco se les dio participación a las comisiones de puntos constitucionales en ese proceso legislativo y que el Presidente de la República omitió hacer

las observaciones a que se refiere el artículo 72, apartado A, de la Constitución General.

En el proyecto se propone declarar infundados los tres argumentos, ya que es inexacto que no se hayan publicado los referidos dictámenes legislativos, pues basta una consulta a las gacetas respectivas para advertir que tanto la del Senado como la de la Cámara de Diputados contienen sendas publicaciones, las cuales fueron difundidas el mismo día de su discusión en el Pleno de ambos órganos legislativos.

Asimismo, su inclusión en el correspondiente orden del día fue aprobado por la mayoría de los legisladores presentes en la sesión plenaria, por lo que tal situación tampoco impidió a los legisladores federales de las dos Cámaras intervenir en el debate parlamentario con conocimiento del dictamen de cada una, además que tampoco se observa que ello haya atraído la exclusión de alguna de las fuerzas políticas en la discusión de dicho asunto, lo cual se confirma con la consulta al Diario de los Debates de las Cámaras, en donde se advierte que ningún legislador argumentó desconocer el dictamen publicado.

Por otra parte, tampoco era indispensable la participación de las correspondientes comisiones de puntos constitucionales si se toma en cuenta que el asunto no suponía la reforma o modificación a alguna disposición prevista en la Constitución General, menos aún constituye una irregularidad que el titular del Ejecutivo Federal no hubiera formulado observaciones al decreto aprobado por el Congreso de la Unión, pues el veto legislativo consiste en una facultad de ejercicio potestativo. Es cuanto, Ministro Presidente.



**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. ¿Alguna observación? En votación económica consulto ¿se aprueba? A ver, Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias, señor Ministro Presidente. Yo estoy con el sentido del proyecto, me voy a separar de las consideraciones. En primer lugar, me voy a apartar de lo que se afirma —de que no existieron vicios con relación a que los dictámenes no se presentaron en las Cámaras con la oportunidad debida—. Yo creo que aquí la pregunta —a mi juicio— que se debe responder es si dicho vicio —que, de hecho, existe—, tiene o no un potencial invalidante.

Definido así el problema: en este caso en particular, si bien podría haber algunos elementos para considerar que, especialmente en el trámite ante la Cámara Revisora —que fue la de Diputados— pudieron no haberse respetado los cauces que garantizaran la participación en igualdad de todas las fuerzas políticas, del análisis integral del procedimiento legislativo llego a la conclusión de que no fue así y, en el caso particular —lo reitero porque, en este sentido, yo he sido muy estricta en este tema, a mi juicio—, se respetaron la precondiciones para el adecuado debate de ideas y, en este sentido, votaré precisamente con el sentido del proyecto, pero por consideraciones diferentes. Gracias, señor Ministro.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. Ministro González Alcántara.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:**

Muchísimas gracias, Ministro Presidente. Yo no concuerdo con este apartado del proyecto. Considero que los tres dictámenes que forman parte de este proceso legislativo no fueron publicados con la anticipación debida en las respectivas gacetas parlamentarias, pues fueron aprobados por comisiones y publicados el mismo día en el que cada uno de ellos fue sometido a discusión y a votación.

Lo anterior evidencia una violación al artículo 95 del Reglamento del Senado, que establece que los dictámenes deben de publicarse en la gaceta, cuando menos, veinticuatro horas antes de la sesión en la que serán puestos a debate y a discusión, así como del artículo 97 del Reglamento de la Cámara de Diputados, que exige su publicación en la gaceta, a más tardar, a las veintidós horas del día anterior a la sesión en la que se presenten. Asimismo, a pesar de que no se publicaron los dictámenes con la debida anticipación en el Senado, se dispensaron las primeras y segundas lecturas correspondientes.

No paso por alto que, conforme al principio de economía procesal, así como a los propios reglamentos de las Cámaras, la mayoría de los integrantes de las cámaras pueden dispensar trámites, entre ellos, la publicación con la anticipación necesaria de los dictámenes y de las lecturas correspondientes; sin embargo, he sostenido el criterio establecido originalmente por este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 52/2006 de que, por el impacto que las dispensas pueden tener en el carácter deliberativo del proceso, es

necesario que se justifique su urgencia, lo que no se hizo, en este caso.

Cabe resaltar que varios diputados y senadores objetaron el proceso legislativo por violar las disposiciones reglamentarias e impedir un adecuado conocimiento y el análisis de los dictámenes respectivos. Por estas razones, considero que los vicios en el proceso legislativo sí impidieron el adecuado conocimiento y el análisis del asunto, lo que, a su vez, afectó la participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de igualdad y de libertad y con el carácter deliberativo del proceso, que era necesario. Es cuanto, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias, señor Presidente. También muy brevemente porque —yo también— estoy de acuerdo en que, analizando el proceso en su integridad, no se da la violación suficiente como para invalidarlo, y en términos muy similares a lo que planteó la Ministra Norma Lucía Piña. Por tal razón, me separaría en esos puntos, pero estoy con el proyecto. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** En el mismo sentido que la Ministra Piña y Ministro Franco. Gracias, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted. Ministra Ríos Farjat.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Gracias, Presidente. Yo coincido con lo que señaló la Ministra Piña: me parece que sí hay algunas faltas, algunas irregularidades; sin embargo, sí coincido con el sentido del proyecto.

Creo que de las constancias respectivas se advierte que tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados circularon el dictamen o se incorporó el dictamen en el orden del día, del mismo día de la sesión, pero el Reglamento de la Cámara de Diputados exige que, cuando se solicite incluir asuntos en el orden del día, se presente por escrito la solicitud, a más tardar, a las trece horas del día anterior a la sesión. Y esa circunstancia no se advierte de las constancias relativas al procedimiento legislativo; sin embargo, —como adelanté— esto me parece insuficiente para invalidar el procedimiento, pues me parece que no se impidió el debate parlamentario, y eso se corrobora con el hecho de la inclusión del dictamen en el orden del día y que esto se aprobó por mayoría, como exige la normativa.

Es decir, sí observo irregularidades en el proceso legislativo, pero, atendiendo al principio de economía procesal, coincido con el

sentido del proyecto en este punto porque no son invalidantes. Es cuanto, Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señor Ministro Presidente. Las intervenciones que anteceden nos han puesto de relieve que hay una diferencia sustantiva entre lo argumentado y lo contestado. Bajo esa perspectiva, me sumo a quienes han considerado que la expresión “no se publicaron los dictámenes correspondientes” no es exactamente la esencia de lo argumentado en esta controversia constitucional, sino que no se presentaron con el debido tiempo.

Bajo esa perspectiva y sumándome a quienes han considerado que, aun reconociendo esa dilación, el proceso legislativo cumplió con sus objetivos, me parece que el proyecto debe —entonces— recoger la correcta respuesta al argumento planteado en la controversia. Lo digo porque esto se debe repetir en muchos otros tantos asuntos y es conveniente contestar, por congruencia, lo que se nos preguntó. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro. ¿Algún otro comentario? Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Muy brevemente, para sumarme también a la postura que ya se ha expresado: estimo que

sí existen violaciones al procedimiento legislativo, pero estas carecen de potencial invalidatorio. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro. Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señor Presidente. Yo también, —en semejantes circunstancias— estudiando las consideraciones en las que se sustenta esta parte del proyecto, entiendo —como se ha señalado, especialmente la Ministra Piña— que ha habido —sí— algunas irregularidades en el procedimiento, pero no son de tal magnitud que puedan invalidar la aprobación de la ley. Por lo tanto, yo coincido con eso, inclusive, partiendo de como lo hemos hecho en otros asuntos —por ejemplo, en la controversia constitucional 41/2014—, de que el municipio está legitimado para hacer violaciones al procedimiento legislativo. Yo considero que estas irregularidades —para no señalarlas como violaciones al procedimiento, sino irregularidades— no tienen tal contundencia como para invalidar la norma. En este sentido, coincido con lo que varios de los señores Ministros han señalado. Gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Aguilar. Ministra Esquivel.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias, Ministro Presidente. Podríamos en el engrose señalar que, si bien hubo estas omisiones, —en virtud de lo que he estado escuchando de los señores Ministros, las señoras Ministras— que, en virtud de que sí hubo estas omisiones —de no presentar los dictámenes

oportunamente—, estas deficiencias no tienen un potencial invalidante. Con mucho gusto lo podríamos ajustar en el engrose, si así lo decide la mayoría.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra ¿Alguna otra observación? Tome votación, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor del proyecto modificado, reservándome el derecho a formular un voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** En contra y por la invalidez del proceso legislativo.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Con el proyecto ajustado.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto modificado y también reservándome el derecho de formular voto concurrente cuando vea el engrose.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Con el proyecto y las modificaciones aceptadas.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto modificado.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** En los términos del Ministro Gutiérrez.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Con el proyecto modificado, reservándome un voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto y las modificaciones aceptadas —mismas que comparto—.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA:**  
Con el proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de diez votos a favor de la propuesta modificada del proyecto; el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reserva su derecho a formular voto concurrente, al igual que el señor Ministro Franco González Salas, las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat; y voto en contra del señor Ministro González Alcántara Carrancá.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: SE APRUEBA EN ESOS TÉRMINOS ESTE APARTADO.**

Y pasamos al considerando octavo. Señora Ministra ponente, tiene el uso de la palabra.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias, Ministro Presidente, con su permiso. En este considerando octavo se propone reconocer la validez de las numerosas disposiciones que se impugnan en los conceptos de invalidez marcados en la demanda como primero, apartados A, B, C, G y H, y tercero, toda vez que el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal establece que el Congreso de la Unión está facultado para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas, de los municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo



tercero del artículo 27 de esta Constitución, así como en materia de movilidad y seguridad vial.

Ahora bien, en ejercicio de esa atribución constitucional es que el Congreso Federal determinó establecer 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, conforme al cual se promueven los usos de suelo mixtos, la densificación sustentable de las edificaciones y el transporte público, peatonal y no motorizado.

Por tal motivo es que el hecho de que los municipios deban ejercer sus facultades en materia de asentamientos humanos, atendiendo a lo que se dispone en la citada ley general, no implica —en sí mismo— la transgresión a alguna de sus atribuciones constitucionales, más aún si se toma en cuenta que el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal establece que las facultades de los municipios en materia de desarrollo urbano deben sujetarse a lo que dispongan las leyes federales y estatales relativas, por lo que, desde el punto de vista constitucional, los municipios en esta materia están subordinados al modelo de desarrollo urbano que considere más adecuado el Congreso de la Unión.

Por tal motivo, se propone reconocer la validez de los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVII, XXXVI, XXXVIII, XXXIX y XL, artículo 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X, 5, 6, último párrafo, 7, 8, fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII, artículo 9, fracciones IV y V, artículos 10, 11, 22, 23, 26, 28, 29, párrafo primero, fracciones I, II y III, 36, párrafo primero y segundo, fracciones II, III, IV y V, 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo,

artículo 46, artículo 52, fracciones I y VII, artículo 53, fracción IV y VI, artículo 59, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII y párrafo tercero, así como las fracciones I, II, incisos a), b) y c), artículo 60, fracción VI, artículo 71, fracción III, artículo 76, párrafo primero, 93, fracción I, así como los artículos transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto, segundo párrafo, y séptimo. Es todo, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Muchas gracias, Ministro Presidente. Muy brevemente. Yo me voy a permitir realizar un pronunciamiento general sobre este apartado del proyecto, pero que me ayudará o me permitirá explicar por qué, si bien estoy a favor de la mayoría de las propuestas que se hacen en la consulta, me voy a separar —concretamente— de algunas de ellas.

Tengo que decir que en esta parte del proyecto se aborda con mucha claridad el régimen constitucional —que— en una materia tan compleja, como es la de asentamientos humanos. Entonces, se retoman de manera muy amplia y adecuada las consideraciones esgrimidas por el Tribunal en Pleno, al resolver las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009, así como lo sustentado por la Segunda Sala en la controversia 62/2011.

También coincido en que, para resolver este asunto, es fundamental partir del criterio plasmado por este Tribunal Pleno en la jurisprudencia 15/2011, que derivó, precisamente, del primero de los asuntos que antes me referí.

En estos criterios, señala que calificar a los asentamientos humanos como materia concurrente conlleva a que los tres órdenes de gobierno intervengan en ella conforme a la distribución que establece la ley general, pero también este Tribunal Pleno precisó que los asentamientos humanos tienen características que diferencian de otras materias concurrentes porque hay elementos materiales y mandatos de optimización establecidos directamente en la Constitución, que sirven para guiar la actuación de los órganos legislativos.

En efecto, el artículo 73, fracción XXIX, se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de Federación, entidades federativas y municipios con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, así como en materia de movilidad y seguridad vial.

En la parte que nos interesa, el artículo 27 dispone que, para lograr un desarrollo equilibrado del país y mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana, 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 y crecimiento de los centros de población. Queda claro que existen principios específicos en el 27 que deben cumplirse y, para ello, el Constituyente ordena al legislador que distribuya competencias; sin embargo, no debe soslayarse que, además, nuestro texto constitucional prevé en el artículo 115, fracción V, incisos a), c) y d), que los municipios, en términos de las leyes federal y estatales, estarán facultados para formular, aprobar y

administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano, así como —entre otras— para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en su jurisdicción territorial.

Todo esto viene a colación porque el promovente se duele de que las normas impugnadas imponen un único modelo de desarrollo urbano, lo que implica concentrar el poder de decisión de la Federación y que ello termina por mermar sus atribuciones. A su juicio, esa concentración lo subordina, puesto que la ley general no se limitó a prever normas básicas en materia de asentamientos humanos y uso de suelo, sino que, directamente, regula la manera en que los municipios deben ejercer sus atribuciones sin tomar en cuenta sus características y necesidades específicas.

Así, aun estando de acuerdo con el análisis inicial que el proyecto realiza respecto de lo que implica la concurrencia en materia de asentamientos humanos, me parece que hace falta un diagnóstico y una precisión que permita analizar el problema que hoy se nos presenta. A mi consideración, la pregunta que subyace al planteamiento del municipio promovente es si la concurrencia definida por la Constitución permite al Congreso federal establecer cualquier contenido en la ley general.

En efecto, a diferencia de otros asuntos, en esta ocasión lo que se cuestiona, en sí, es el arreglo competencial y de contenido previsto en la propia ley general. Yo creo, respetuosamente, que el proyecto no da esta parte de la respuesta a la problemática. Desde mi punto de vista, tenemos que definir, como Tribunal Constitucional, si ese poder de dirección de la Federación, en términos del artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional —a que se refiere el proyecto—

permite al Congreso Federal definir el arreglo competencial y los contenidos sin ninguna restricción y de manera ilimitada. Me preocupa una tal conclusión que, aun de manera tácita, estuviésemos validando no sólo porque conllevaría a que sea, entonces, la ley general la que se convierta... convierte —perdón— en parámetro exclusivo de constitucionalidad, sino también porque reconocer de modo tan amplio esta facultad de dirección de la Federación nos llevaría, potencialmente, a estimar que toda disposición, por estar prevista en la ley general, es constitucional; conclusión que yo, definitivamente, no compartiría.

A mi modo de ver, el mandato constitucional que se impone al legislador federal no ordena centralizar, sino distribuir competencias para lograr los fines previstos en el artículo 27. En este sentido, aun cuando es correcto reconocer que la Federación tiene este poder de dirección, ello no puede llevarnos a desconocer que el artículo 115 prevé contenidos específicos para el actuar de los municipios en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, y tales competencias se relacionan directamente con el mandato del artículo 27.

No hay que olvidar que el párrafo tercero de... —perdón— que en el propio artículo 115, en el último párrafo de la fracción V se señala que, en lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, los municipios expedirán reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias. ¿Qué quiere decir esta disposición? A mi juicio, que existe un mandato constitucional al municipio para hacerse partícipe, cumplir con los fines previstos en el referido artículo 27.

En ese sentido, la potestad de la Federación es de distribuir y no concentrar en la propia Federación los mandatos constitucionales.

Ahora bien, no desconozco que la fracción V del artículo 115 refiere que los municipios ejercerán sus atribuciones en términos de las leyes locales y federales, pero —lo he señalado en otros casos similares— ello no significa una autorización para que las legislaturas locales o federal subordinen a los municipios, incluso, invadan el ejercicio de sus atribuciones. Lo que esta previsión significa es únicamente que los municipios, al ejercer sus atribuciones, tienen que tomar en cuenta que existe legislación —por ejemplo, federal, de jurisdicción federal— que aplica en el caso de sus jurisdicciones territoriales, como la zona federal marítimo terrestre —por ejemplo—, que debe ser considerada por los municipios costeros a la hora de emitir su programa de desarrollo urbano y de otorgar los usos de suelo.

En atención a esto que acabo de exponer —solicitando de antemano una disculpa por haber sido extenso—, preciso que la metodología que utilizaré para analizar las normas hoy impugnadas conlleva a invalidar aquellas que —a mi juicio— impliquen una subordinación o sustitución por parte de la Federación en el ejercicio de funciones municipales. Y esto va a ser lo que orientará distintas votaciones en los distintos apartados.

En este apartado concreto —por ejemplo—, me permito señalar que estoy en contra del reconocimiento de validez del artículo 59, en su párrafo segundo, por una razón muy sencilla: porque este artículo señala que “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: —conforme a la ley general, una zona de conservación es aquella que tiene un interés cultural o histórico, así como en las de protección ecológica; bueno, en las zonas que no se determinen de conservación, señala que— Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los Usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo”. A mi juicio, en este caso la legislación federal está dictando o está estableciendo —ya— el uso mixto, que tendrá que aplicarse en todos los municipios del país, en las zonas que no se determinan de conservación, es decir, el municipio se ve privado de hacer una zonificación conforme a su propio programa de desarrollo urbano, puesto que la ley general determinó que el uso es mixto.

Lo mismo sucede con el inciso b), donde nos señala que se debe permitir la densificación de las edificaciones, y la densificación significa que no puede ni limitarse la altura ni tampoco un número específico por habitación o por metro cuadrado. Mi punto de vista: estos dos incisos, es decir, la totalidad de la fracción II del artículo 59 sí violenta las facultades del municipio.

Lo mismo sucede con el artículo 71, que señala: “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”. Hasta aquí me parece que es correcto. Es una facultad de promoción, pero luego señala: “y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”, o sea, deberán evitar la imposición de

cajones de estacionamiento, es decir que la ley general —desde aquí— impone a los municipios la prohibición de que, si el día de mañana van a autorizar un supermercado, un centro de convenciones, en fin, un propio edificio de departamentos no pueden imponer un número de cajones de estacionamiento. Me parece que no puede ser el contenido, reconociendo que la ley general puede tener un contenido orientador —es decir— y de maximización, no puede —en mi punto de vista— llegar a invadir funciones de los municipios.

Reconozco —se explica muy bien en la exposición de motivos de la ley general— la razón de ser de este tipo de disposiciones. No soy urbanista, no soy experto, puedo compartirlos, me parece que son plausibles; sin embargo, la pregunta, la cuestión no es esa; es si la ley general puede hacer un mandato de este tipo en contra de las facultades de los municipios. Gracias, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias a usted, señor Ministro. Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señor Ministro Presidente. Tomo como premisa de presentación, precisamente, los argumentos a los que, como proemio, se refirió el señor Ministro Laynez, para evitar innecesarias repeticiones.

Estoy consciente de la dificultad que una controversia constitucional —como esta— significa cuando son cuestionados un número muy elevado de dispositivos de una ley general, pues cada uno de ellos implica un análisis específico sobre los conceptos de invalidez que expresa quien lo promueve. Cuando esto sucede, es conveniente



revisar, incluso, a veces hasta agrupar estas disposiciones y poder tener un entendimiento muy claro de lo que cada una de ellas establece.

Con frecuencia, el análisis corrido y generalizado de todos los dispositivos normativos combatidos en argumentos transversales puede llevarnos a aceptar condiciones que los propios actores quieren demostrar y que, simple y sencillamente, por esa abstracción no son contestadas.

El actor es muy claro al señalar que los artículos cuestionados, en este apartado de la ley general que impugna, imponen un modelo de desarrollo urbano a través del cual se obliga a Estados y municipios, principalmente a estos, a promover usos de suelos mixtos, a la densificación de construcciones, a la prohibición de su separación y, principalmente, a evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Todos estos artículos —alude el municipio cuestionante— no solo se limitan a fijar normas básicas para el ordenamiento del uso de suelo y de los asentamientos humanos, sino que, por el contrario, regulan, detallan, especifican, sistematizan la manera en que todos los municipios, independientemente de sus condiciones geográficas, sus necesidades urbanísticas y, principalmente, los problemas que cada uno de ellos venga aquejando, han de tomar, precisamente, desde una directriz central.

No escapa a mi conocimiento que la finalidad de una ley general, precisamente, es la de la unificación, pero es la unificación de los criterios, de las directrices fundamentales en una materia; pero

llegado el momento de la especificidad y, en ella, precisamente cuando hay disposición constitucional que le da a cada una de las demarcaciones territoriales la posibilidad, ya por la vía legislativa a nivel estatal, ya por la vía regulatoria de carácter interno, tomar las decisiones que más se apeguen y actualicen las correcciones que se deban hacer, son las que deben prevalecer.

Bajo esa perspectiva, aun aceptando los lineamientos generales del proyecto, no estimo que una contestación así pueda satisfacer la pretensión que tiene, en este caso, —que trae el conocimiento de nosotros— esta controversia sin perjuicio de lo que establece el artículo 115, fracción V, inciso c) y d), respecto de sus propias facultades. Yo creo que aquí se establece una concurrencia desbordada, que generaliza e impone condiciones iguales en circunstancias completa y absolutamente desiguales.

Bajo esa perspectiva, entonces —creo yo y para abreviar, considerando que ya la exposición del señor Ministro Laynez fue, en este sentido, sumamente prolija—, el examen debe darse en todos y cada uno de los casos en los que se viene cuestionando una norma, principalmente, en todas aquellas que aterrizan en usos de suelos mixtos, densificación de construcciones, prohibición de su separación, así como la de la imposición de cajones de estacionamiento, pues estas —me parecen— no son directrices que puedan imponerse desde una ley general para que todos —insalvablemente— los municipios que se ven involucrados en ello tengan la necesidad de ajustar su normativa, así como las legislaturas locales a las disposiciones de una ley, cuyo principal propósito solo es orientar, circunscribir una materia concurrente

sobre criterios eficaces de asentamientos humanos, no a la especificidad a la que se llega.

Ese es, precisamente, el sentido con que este Alto Tribunal resolvió —el nueve de junio de dos mil dieciséis y el primero, seis de junio de dos mil dieciséis y el nueve de junio del dos mil dieciséis— controversias constitucionales en donde le dio un sentido lo suficientemente amplio a lo que es el asentamiento humano, la facultad concurrente y las directrices que pueden derivar de una ley de esta materia. Si bien se refería a otra, específicamente se ven afectadas —precisamente— las condiciones que aquí se están cuestionando.

Bajo esta perspectiva, no me podría yo comprometer a asegurar la validez de las disposiciones aquí cuestionadas, por más que la Federación pueda establecer una directriz general respecto de lineamientos de derecho urbanístico, cuando en ello se ven perjudicadas muchas otras de las facultades que la propia Constitución, en razón de las necesidades específicas de cada municipio, les ha entregado para su ejercicio debido.

Un ejemplo de todo ello —y lo veremos cuando se analice la ley de asentamientos humanos del Estado de Nuevo León— es que, desbordando —precisamente— la normatividad que aquí se da, establece diferencias fundamentales respecto de lo que la ley general dijo, esto es, haciendo uso de las facultades que la Constitución le da al Estado y, en particular, a la ejecución de los municipios, desarrolló —precisamente— a diferencia de la ley general. Esto —por lo menos para mí— viene a confirmar que las disposiciones aquí cuestionadas no pueden generalizarse con una

respuesta única y exclusiva para decir que esto corresponde a la dirección y a la unificación de una ley general. Son particularidades que tienen que ser analizadas, en lo concreto, sobre las bases ya reconocidas a los Estados y a los municipios en la Constitución Federal. Por ello, no estaría de acuerdo con el tratamiento y —muy probablemente— con muchas de las disposiciones aquí cuestionadas, que —me parece— sí suponen un desbordamiento evidente de las que le corresponden al orden local. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias a usted, señor Ministro. Ministro González Alcántara.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Muchísimas gracias, señor Ministro Presidente. Primero que nada, me gustaría felicitar a la Ministra ponente por el laborioso y ordenado estudio que propone hoy a nuestra consideración y, como se ha reconocido, es un problema bastante interesante.

Concuero que en el Congreso de la Unión, al ejercer su competencia de establecer la concurrencia entre los distintos órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos, puede establecer ciertas bases que contribuyan a una adecuada congruencia y coordinación de las facultades constitucionalmente asignadas para el cumplimiento de las finalidades previstas por el artículo 27 constitucional.

Ahora bien, contrario a la propuesta y en la línea del Ministro Javier Laynez, no considero que esta facultad equivalga a un poder de dirección irrestricto ni —mucho menos— a una atribución de

imponer un modelo único en materia de asentamientos humanos. Por eso, me parece que lo que tendría que analizarse en el proyecto es si la regulación de la planeación y zonificación en la Ley General de Asentamientos Humanos garantiza un cierto grado de autonomía en la materia a los municipios, de manera que tenga una intervención real y efectiva y no sean meros ejecutores de las decisiones de la Federación o de las propias entidades federativas.

En mi opinión, el que se establezcan bases que promuevan ciertos fines, como es la densificación y la compatibilidad de usos de suelo, por sí solos no anulan la autonomía de los municipios; sin embargo, no comparto que estas bases puedan llegar al grado de definir exhaustivamente los criterios de la zonificación secundaria de los programas municipales o descentralizar en la Secretaría de Desarrollo Agrario y Territorial y Urbano la facultad exclusiva de formular la política nacional de asentamientos, sin con ello contravenir lo dispuesto por el artículo 115, fracción V, constitucional. Y es en ese sentido que considero que, cuando el artículo 8, fracción I, de la (SIN AUDIO) faculta a la Federación a formular y a conducir la política nacional de asentamiento humanos y ordenamiento territorial, excluyendo la participación del orden municipal, se contraviene el artículo 115, fracción V, constitucional. Atribuir la facultad exclusiva de formular la política nacional a la Secretaría de Desarrollo Agrario, en coordinación con la administración pública federal, vuelve ilusoria la participación que se pudiera acordar al municipio en la elaboración de todos los instrumentos de planeación previstos en el mismo artículo.

De igual forma, considero que los artículos 59, en su tercer párrafo, que se refiere a la zonificación secundaria, así como el 71, fracción

III, no proporcionan al municipio un margen de intervención real en la determinación de las reglas para garantizar esas finalidades y, en su caso, compatibilizarlas con otras finalidades en materia de asentamientos humanos, previstas en la Constitución y en la ley general, de acuerdo con sus propias necesidades.

Ello es así porque estos artículos no se limitan a establecer ciertas finalidades, bases o principios en la materia de asentamientos humanos, sino que agotan las reglas y excepciones específicas de su implementación en materia de uso de suelo y de zonificación sin permitir al municipio alguna intervención efectiva en su formulación. Obligan al municipio a, necesariamente, permitir la densificación y prever la compatibilidad de los usos de suelo, y prevén la únicas excepciones admisibles a esta regla.

Me parece que, con lo anterior, se convierte al municipio en un mero ejecutor de las reglas establecidas por la Federación, en violación del artículo 115, facción V, constitucional y, particularmente, de sus facultades en materia de zonificación, de planeación urbana y utilización del suelo. Es cuanto, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministro Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Muchas gracias, señor Presidente. Yo estoy de acuerdo en reconocer la validez de todas las normas impugnadas en este considerando, que son de la Ley General de Asentamientos Humanos —son muchas, no las voy a repetir—, pues coincido en que todas ellas, en su conjunto y al fijar un nuevo modelo de desarrollo urbano, no vulneran la bases fijadas

en la Constitución General; no obstante, me permito expresar algunas razones disímbricas por las que llego a esta conclusión.

Efectivamente, como lo he sostenido en diversos precedentes citados en el proyecto, entre ellos, la controversia constitucional 62/2011, el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General establece un sistema de concurrencia en materia de asentamientos humanos, que otorga al Congreso de la Unión un título competencial sustantivo por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección que le habilita para definir e imponer un marco normativo obligatorio en la planeación y regulación de los asentamientos humanos, precisamente, con la finalidad de mantener homogeneidad material en cuanto a los objetivos perseguidos por el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

De esta manera, el alcance de la atribución del Congreso de la Unión no se agota con la simple distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno, sino que le permite definir el tipo de relaciones de colaboración que habrán de entablar los distintos órdenes de gobierno.

Por su parte, respecto al alcance de la competencia del Congreso de la Unión, como ya lo hemos sostenido —al menos yo— en la controversia 62/2011 —que mencioné—, el título sustantivo con el que cuenta el Congreso no puede ampliarse hasta el grado de vaciar del todo la competencia de los Estados y municipios, sino que se les debe dejar un tramo sustantivo de la materia, así sea mínimo, aunque sea el Congreso de la Unión el que separe lo que le corresponde hacer a cada uno de ellos; mientras que, en términos

de la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, la intervención del municipio en la materia debe ser real y efectiva, y no como un simple ejecutor.

Esto me parece importante precisarlo, pues, ciertamente, a diferencia de lo que ha ocurrido en los asuntos en los que se ha analizado la concurrencia en materia de asentamientos humanos, en este caso se impugna el ordenamiento que, en términos de los criterios de esta Suprema Corte, constituye un parámetro de validez de las normas que emitan los distintos entes de gobierno, lo que genera —al menos— que el parámetro de regularidad constitucional deba reducirse a lo dispuesto en la Constitución General y en las distintas finalidades que se buscan en este sistema de competencias concurrentes.

Ahora bien, frente al motivo de impugnación que se refleja en la demanda —que obliga a los Estados y municipios a flexibilizar y promover uso de suelos mixtos, la prohibición de su separación y la densificación de construcciones, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento— y en el que combate, en general, el sistema de reparto de competencias realizado por el legislador federal, comparto la consulta en el sentido de que el modelo adoptado por el Congreso de la Unión no merma —de manera alguna— el ámbito competencial previsto para el orden municipal.

En efecto, considero que, analizada la legislación general en su conjunto, —como lo hace el proyecto— no existe una invasión de las competencias en la autonomía del municipio actor, pues, incluso, al revisar el contenido de la ley general impugnada, en el artículo 11 advertimos que se señala que corresponde a los



municipios formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes y programas municipales en la materia, así como regular, controlar y vigilar las reservas, usos de suelo, así como la formulación y aprobación y, en su caso, administración de la zonificación de los centros de población que se encuentren en su territorio.

De esta manera, el municipio actor no se convierte en un simple ejecutor de la ley general, sino que tendrá y debe tener una intervención real en el ejercicio de dichas facultades, aunque para ello deba observar el modelo normativo impuesto al ejercicio de sus facultades, lo que, en todo caso, deriva de lo que expresamente ha establecido la Constitución General, en el sentido de que los municipios ejercerán sus atribuciones en los términos de la leyes federales y estatales relativas.

En suma, me parece que —insisto—, analizada en términos abstractos y en su conjunto, como lo impugna el municipio, la ley general impugnada no vulnera las competencias de las entidades federativas ni la autonomía municipal, al establecer un sistema homogéneo del desarrollo urbano y ordenamiento territorial, pues es uno de los fines que persigue nuestro marco constitucional actual. Además, en todo caso, estimo que toda la ley general debe leerse de forma sistemática con lo dispuesto en los artículos 1, 7 y 11 de la propia ley general, de manera que las bases, reglas y principios que se contienen en esta ley marco persiguen el objetivo de mantener una concurrencia y participación efectiva de todos los órdenes de gobierno.

Por tanto, en este momento quiero adelantar que —para mí y como lo anunciaré en cada uno de los apartados correspondientes— los

conceptos de invalidez que estudiaremos a continuación —desde mi perspectiva— serán analizados partiendo de la base de que se trata de un sistema de concurrencia en el que Federación, Estados y municipios deben tener todos una participación real y efectiva en el diseño y ejecución de los planes de desarrollo e instrumentos de ordenación territorial y urbana. Es cuanto, señor Presidente, muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias, señor Ministro Presidente. Muy en la línea de lo que expresaron los Ministros Laynez y Juan Luis.

En esta parte del proyecto se están analizando argumentos donde se cuestiona que, en general, la Ley General de Asentamientos Humanos es inconstitucional porque centraliza muchas de las decisiones a costa de la autonomía de las entidades federativas y los municipios. Se aduce que el contenido de la nueva ley general viola una especie de progresividad en materia de autonomía municipal, pues centraliza todas las decisiones importantes en materia de asentamientos humanos, dejando al municipio como un mero espectador en esta materia.

También se dice que esta delimitación es evidente con relación al modelo de desarrollo urbano, en el cual —aduce el municipio— se fomenta y propicia un uso de suelo mixto con densificación poblacional y con una perspectiva utilitaria del suelo, lo que —

señalan— es contrario a la Constitución, ya que deja de lado las condiciones particulares de cada entidad federativa y municipio.

Otro aspecto de la demanda, donde se aduce que se hace evidente esta transgresión a la progresividad en la autonomía municipal, es en la facultad del municipio para definir en la zonificación de sus territorios, los usos y destinos permitidos, condicionados y prohibidos, las disposiciones aplicables a usos condicionados, compatibilidad entre usos y destinos permitidos, densidad de población y construcción, entre otras cuestiones.

Todos esos elementos anteriores me llevan a la conclusión que no se está cuestionando —tal como lo señaló el Ministro Laynez—, en sí misma, la validez formal de la ley general impugnada. Se está impugnando el contenido material y, respetuosamente, considero que este aspecto no es contestado de manera específica en el proyecto.

El desarrollo del federalismo en México ha tendido a reconocer que el municipio ya no es un mero administrador, sino que es un orden de gobierno en sí mismo, dotado con una autonomía acotada, pero que ha evolucionado hacia su expansión.

Como se expuso en los precedentes que cita el proyecto, existe una relación inversamente proporcional entre la regulación o coordinación de una materia y la autonomía de entidades federativas y/o municipios: a mayor regulación menor autonomía y —viceversa— a mayor autonomía, menor regulación.

Tratándose específicamente de las materias concurrentes, —como es la que estamos analizando— la amplitud de regulación o de autonomía no es completamente disponible para el legislador, sino que es la propia Constitución la que establece el margen de regulación o de autonomía del que podrán echar mano los municipios.

En materia de asentamientos humanos, la posibilidad de regulación es más amplia y la autonomía menor. Como se sostuvo en los precedentes que se retoman en el proyecto, el mandato de regulación deriva del artículo 27 constitucional, que ordena dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, y también del 115, fracción V, de la Constitución, que señala que los municipios estarán facultados para llevar a cabo ciertas acciones en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, pero siempre en los términos de las leyes federales y estatales.

Ahora bien, concretamente yo voy a votar parcialmente con el asunto, derivado de estas premisas y también, en general, voy a ir analizando cada uno de los artículos en particular con una metodología diferente de la que está proponiendo el proyecto. Y, por lo tanto, yo también comparto —en parte— la validez de los artículos, pero me voy a apartar del 59 y del 71, en la parte que habla de evitar la imposición de estacionamientos.

También creo que tendríamos que analizar si está desarrollado en el primer concepto de invalidez —en el apartado A— si la ley general permite participar al municipio en lo que se refiere a la zonificación, que comprende lo relativo al uso del suelo. Esto —

como lo acaba de señalar el Ministro Luis María Aguilar— sí se advierte del análisis sistemático de la propia ley y, particularmente, del artículo 11, fracción II. Esto —a mi juicio— no es claro en el proyecto esta parte, y también desestimarse el argumento que aduce el municipio, de progresividad en materia de autonomía municipal, que es el primer concepto de invalidez y el tercero, y en este sentido yo haré un voto. Votaré en parte con el proyecto con voto concurrente o particular, en su caso, según el sentido. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias, Ministro, seré muy breve. Yo comparto muchas de las consideraciones que ya hicieron valer tanto el Ministro Laynez como el Ministro González como la Ministra Piña. También votaría por la invalidez del artículo 71 y del artículo 59, párrafo tercero, y 71, fracción III. Gracias, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro. Ministra Ríos Farjat.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Gracias, Presidente. Yo estoy de acuerdo con el sentido del proyecto, que también reconozco como muy organizado y que, por eso, podemos discutir sobre estos temas tan complejos; sin embargo, me aparto de varias consideraciones y, además, estoy por la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II, y 71, en la porción normativa que dice: “evitar la imposición de cajones de estacionamiento”. Me

parece que se transgrede —aquí— la autonomía municipal del artículo 115 constitucional. No abundaré en las razones, pues han sido muy inteligentemente expresadas por algunos de mis compañeros y compañera.

No soslayo el fin rector de la ley general. Creo que es necesario uniformar y clarificar el desarrollo urbano en México, pero me parece que, en varios puntos, esta ley rebasa la concurrencia de la competencia porque impone un criterio central en varias partes a políticas importantes municipales, como lo es la densificación en materia de asentamientos humanos. Se imponen reglas con las cuales permitir la densificación en edificaciones —por ejemplo, que no rebase la capacidad de servicios de agua, drenaje, electricidad o la movilidad—, pero no se toma en cuenta si el municipio sigue otras reglas locales —por ejemplo, respecto a la altura de las construcciones—. Por estas razones, yo coincido con los Ministros y Ministras que me han precedido en el uso de la palabra con estas preocupaciones. Es cuanto, Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra ¿Algún otro comentario? Yo quiero decir que tengo también una objeción metodológica de fondo con todo el proyecto, que voy a exponer brevemente porque, en cierta manera, coincide con alguna de las cuestiones que se han planteado, y que me lleva a estar de acuerdo con, prácticamente, todo el sentido del proyecto, salvo algún aspecto que notaré en su momento; pero, para no tener que repetir esto en cada apartado, lo haré en este momento.

La impugnación que hace el municipio es sobre la constitucionalidad de una nueva ley general de asentamientos

humanos, y a mí me parece que el argumento básico del municipio es que, en esta ley general, el Congreso de la Unión concentró competencias de un modo tan extenso y reguló la materia a nivel general de forma tan detallada que atenta contra las competencias constitucionales del municipio en la materia. Lo que se cuestiona no es que el Congreso pueda repartir competencias. Y eso me parece que es obvio. Y tampoco se afirma que tenga facultades exclusivas en la materia ni el Congreso ni el municipio. Lo que se disputa es que el Congreso excedió su competencia regulatoria.

Por ello, me parece que no basta establecer, simplemente, un análisis de la atribución del 73 constitucional para distribuir competencias por parte del Congreso, sino que se tiene que analizar el 73 a la luz también del 115, fracción V, de la Constitución General, que es el que establece las reservas de las atribuciones competenciales de los municipios.

Por ello, a mí me parece que, para responder a esta cuestión efectivamente planteada, no basta con reiterar los precedentes en la materia, específicamente en las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009, 100/2009 del Pleno y la controversia 62/2011 que resolvió la Segunda Sala, en el sentido de que los asentamientos humanos es una materia en la que el Congreso está facultado para repartir atribuciones o que el municipio ejerce sus competencias en términos de leyes estatales y federales, como lo hace el proyecto en prácticamente todos los apartados.

Lo que tenemos que analizar es si la ley general desarrolla adecuadamente los alcances de la competencia del Congreso de la Unión para regular la materia concurrente de asentamientos

humanos y cuáles son los límites de esta competencia frente a la esfera de autonomía municipal, que establece el artículo 115, fracción V, de la Constitución General.

A mí me parece que, frente a este apartado, que por un lado faculta para distribuir competencias al Congreso, pero que, al mismo tiempo, lo obliga o lo limita para no desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del 115 constitucional, la mayoría de los preceptos que se analizan en el proyecto son constitucionales. Yo, particularmente, coincido con el considerando que estamos analizando en el sentido de la validez de estas normas. Haré un voto concurrente genérico y, en aquellos aspectos en que no coincida con el sentido del proyecto —como ya lo indiqué—, lo haré saber a este Tribunal Pleno. De lo contrario, simplemente haré esta objeción metodológica y del parámetro de regularidad constitucional que asume el proyecto, porque me parece que, por un lado, es insuficiente y, por el otro lado, no resuelve la cuestión efectivamente planteada por el municipio. ¿Algún otro comentario? Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Muy brevemente, señor Ministro Presidente, señoras Ministras y señores Ministros. Yo vengo completamente de acuerdo y también agradezco el esfuerzo que se hizo para, en este tema tan complejo, articular un proyecto de tal manera que nos va a permitir ir discutiendo todas estas cuestiones.

Yo, en lo personal, en este punto vengo con el sentido en todos los artículos y me separo de alguna consideración, y tengo



consideraciones adicionales que van muy en la lógica del enfoque metodológico que se debería de tomar.

Creo que es a la luz de varios aspectos constitucionales que deberíamos analizar esto y creo que aquí interviene el 26, porque hay una prescripción específica para el desarrollo nacional que tiene que ver con esto, el 27, en su párrafo tercero, el 73, por supuesto, en cuanto le otorga la facultad para establecer la concurrencia, y el 115. Gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Señora Ministra ponente, con algunos matices, pero prácticamente todos los que han hecho uso de la palabra han disentido de la metodología o del parámetro de regularidad constitucional.

Para evitar una votación mayoritaria en contra de las consideraciones, le pregunto si usted estaría dispuesta a proponer una reestructuración metodológica en el engrose de estos argumentos, con independencia que nos reservemos un voto concurrente quienes hemos expresado estas cuestiones. Pero me parece que facilitaría mucho la discusión, para evitar tener que reiterar esto en cada apartado y también en cada votación de las señoras y señores Ministros, con independencia que, si usted no los comparte, pudiera hacer, a su vez, un voto concurrente, si es que el proyecto se aprueba en esos términos. Señora Ministra Esquivel.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Sí, gracias, Ministro Presidente. Sí he escuchado con toda atención lo que han expuesto las Ministras y los señores Ministros. Nosotros podemos hacer una

propuesta en el engrose para tratar de recoger, en aquello que hay coincidencia en la mayoría de las Ministras y Ministros, y tratar de plasmar este punto de vista constitucional.

Simplemente, quisiera señalar que es muy claro que el Congreso Federal tiene facultades para expedir estas leyes que establezcan concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en el ámbito de sus competencias en materia de asentamientos humanos, pero también está muy claro que en la Ley General de Asentamientos Humanos que estamos analizando, —nosotros— en el proyecto consideramos que el municipio no es espectador, sino es actor y activo en materia de asentamientos humanos, como se ha señalado —y a lo largo del proyecto—, en el artículo 11 todas las facultades que tienen los municipios en esta materia.

Ahora bien, sí, nosotros propondríamos en el engrose, sería ajustándolo únicamente a aspectos de competencia —como bien lo señala el Ministro Zaldívar—, en los aspectos de la competencia que no invada a los municipios. ¿Es así como quieren que planteemos el engrose? Con muchísimo gusto lo podemos hacer, pero sostendríamos el proyecto en cuanto a la validez de los artículos que en este apartado se están impugnando.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. Entonces, el proyecto se sometería modificado —entiendo a lo largo de todas las argumentaciones— para incluir, por lo menos, lo relativo al 115, fracción V. Una vez que esté votado el proyecto y que se vea el engrose, obviamente, todos podemos reservarnos

nuestro derecho a un voto concurrente o voto particular, si es que algunos o algunas no están de acuerdo con el sentido. Esto nos va a facilitar la votación. Si les parece, podemos reservar desde este momento un voto concurrente genérico, ya sea para razones adicionales o separarnos de algunas de ellas, pero entendiendo que el proyecto, en principio, en el engrose tratará de recoger el núcleo duro —digamos— de las opiniones que han expresado las Ministras y Ministros en relación con el aspecto metodológico o del parámetro de regularidad constitucional de todo el proyecto. En ese sentido, secretario, tome usted votación del considerando octavo del proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor del sentido del proyecto, salvo el artículo 59, párrafo tercero, y 71, fracción III. En esos artículos, mi voto es por la invalidez.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** A favor del proyecto, excepto por lo que se refiere al artículo 8, fracción I, 59, tercer párrafo, y 71, fracción III, que considero inválidos. Anuncio un voto particular.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Con el proyecto. Con el proyecto ajustado en metodología y regularidad constitucional con relación al 115, fracción V, y por la validez de todos los artículos.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Gracias.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto modificado, reservándome el derecho de, una vez que haya visto el engrose, ver si formulo un voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Yo estoy por, como lo propone el proyecto, por la validez de todas las disposiciones impugnadas en este considerando y, con la amabilidad de la señora Ministra ponente de que va a modificar el proyecto, esperaré a ver el resultado del engrose para formular, en su caso, un voto concurrente. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del sentido del proyecto, conforme con la modificación metodológica y me reservo un voto concurrente.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Yo estaría con el proyecto modificado, excepto por el artículo 59, párrafo tercero, fracciones I y II, y 71, en la parte que dice: “evitar la imposición de cajones de estacionamiento”. Me reservaría —yo— un voto concurrente y particular, en su caso.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Yo estoy con el proyecto modificado, reservándome un voto concurrente respecto a las consideraciones, en general, con el sentido del proyecto, excepto por lo que hace a los artículos 59, párrafo tercero, fracción II, incisos a) y b) y 71, en la porción normativa que dice: “y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”; por esos artículos, yo estaría en contra.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto modificado, pero en contra de la declaratoria de validez del artículo 59, párrafo tercero, en sus fracciones I y II, así como el 71, en la porción normativa: “y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Igual como lo ha determinado el señor Ministro Laynez, pero agregando los artículos 8, fracciones I y VII, del ordenamiento cuestionado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA:**

Con el proyecto modificado. Me reservo un voto concurrente sobre todo el proyecto, una vez que esté listo el engrose.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que, en términos generales, existe unanimidad de once votos a favor de la propuesta de invalidez de los diversos preceptos impugnados, salvo por los siguientes: en cuanto al artículo 8, fracción I, existe una mayoría de nueve votos a favor de reconocer su validez; en cuanto al 8, fracción VII, existe una mayoría de diez votos por reconocer su validez; por lo que se refiere al artículo 59, párrafo tercero, por lo que se refiere a la fracción I, existe una mayoría de seis votos por reconocer su validez; en cambio —párrafo tercero, fracción II—, existe mayoría de seis votos por declarar su invalidez, en cuanto al párrafo tercero de ese artículo 59, fracciones... —perdón, porque están los incisos incluidos—; por lo que se refiere al artículo 71, en la porción normativa relativa a estacionamientos, existe una mayoría de seis votos por declarar la invalidez. Las dos votaciones mayoritarias por invalidez no alcanzan los ocho votos, por lo que se desestimaría respecto de estas dos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Es municipio el que impugna, ¿no? Entonces, bastarían seis votos con efectos solamente para este municipio, de acuerdo a... sí, Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Sí, señor Ministro Presidente. En términos del artículo 105 constitucional, me parece que aquí la votación de seis es suficiente para este municipio.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Exactamente.

**ENTONCES, SE DECLARA LA INVALIDEZ DE ESTOS PRECEPTOS QUE SEÑALÓ EL SECRETARIO Y, OBVIAMENTE, SON CON EFECTO —YA LO VEREMOS— SOLAMENTE PARA ESTE MUNICIPIO.**

Ministra Yasmín Esquivel.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias, Ministro Presidente. Solamente para precisar una reserva de criterio con relación a esta invalidez con seis votos, como lo he expresado anteriormente. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN ESOS TÉRMINOS QUEDA APROBADO EL PROYECTO MODIFICADO.**

Entiendo que la señora Ministra hará en el engrose lo relativo a estos argumentos para llevar a cabo la invalidez de las porciones normativas que indicó el secretario.

Pasamos ahora al considerando noveno, en el entendido de que la señora Ministra aceptó hacer los ajustes argumentativos a todo el proyecto. Lo que se aceptó en el considerando anterior permea a todas las partes del proyecto, de tal suerte que le cedo el uso de la palabra para el considerando noveno.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias, Ministro Presidente. Efectivamente, es correcto, así lo vamos a ajustar — como lo ha indicado usted—.

En el considerando noveno, el proyecto reconoce la validez de los artículos 8, fracciones IV, XI, XVIII, XIX, XX, XXI y XXX, artículo 9, párrafo primero y fracciones I, II y III, 35 y 117 y transitorios octavo y noveno de la ley general impugnada, pues, al ser facultad del Congreso de la Unión dirigir la política nacional y establecer la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos, resulta justificado que haya otorgado atribuciones a la Federación, por conducto de la SEDATU, para expedir normas técnicas y normas oficiales mexicanas, así como vigilar su cumplimiento. De esta forma, se garantiza la necesaria congruencia y coordinación que debe existir en lo que concierne a la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos. Lo mismo acontece respecto a la participación de la SEDATU en las zonas metropolitanas y conurbadas, más aún cuando, en este caso, su participación se produce en forma diferenciada, dependiendo de si se trata de una zona metropolitana interestatal o estatal, lo cual se previene en los artículos 31, 32 y 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos; por ejemplo, cuando se trata de zonas metropolitanas interestatales, su intervención se produce en el contexto de la comisión de ordenamiento que preside dicha dependencia, donde los tres órdenes de gobierno convienen en la delimitación y constitución de dicha zona metropolitana, así como la planeación y regulación conjunta y coordinada del desarrollo de los centros urbanos. En cambio, tratándose de zonas metropolitanas, conurbadas o estatales, la participación de la Federación, a través de SEDATU, se reduce a un plano de coordinación con las autoridades estatales, atendiendo a lo dispuesto a la legislación local, así como a los principios, políticas y lineamientos previstos en la ley general de la materia.

Finalmente, la facultad que tiene la SEDATU para hacer del conocimiento público la falta de cumplimiento de las recomendaciones previstas en la ley, así como para aplicar medidas correctivas tampoco ocasiona una afectación a las competencias municipales en materia de asentamientos humanos, pues tales medidas solo tienen como finalidad garantizar el debido cumplimiento de la ley general, lo cual no implica una injerencia de la Federación sobre el ente municipal, en tanto que ello depende del grado de satisfacción de tales recomendaciones o de lo establecido en los convenios y acuerdos respectivos. Es cuanto, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. ¿Hay algún comentario con el proyecto modificado y ajustado? Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señor Presidente, muy brevemente. Yo comparto la validez propuesta en este apartado, en tanto que dicha coordinación no vulnera la facultad del municipio de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, pues no constituye una atribución exclusiva, sino que se inserta en el esquema de concurrencia que decidió implementar el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad concedida por la Constitución Federal, máxime que, en términos del artículo 34 de la ley general, se reconoce que la planeación del ordenamiento del territorio, los asentamientos humanos son de interés metropolitano.



De cualquier manera y en relación con la participación que se prevé de la Federación en distintos aspectos de la planeación de zonas metropolitanas, atendiendo al motivo de impugnación del actor me parece que, si bien es cierto la Constitución General, en su artículo 115, fracción VI, prevé la planeación y regulación coordinada de los tres órdenes de gobierno únicamente en el desarrollo de los centros situados en dos o más entidades federativas, lo cierto que esto no significa que, tratándose de aquellas situadas en el territorio de un solo Estado, cualquier participación de la Federación resulta indebida, pues, en realidad, toda la materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población forma parte del sistema general de planeación del desarrollo nacional.

Por último, lo cierto es que, a partir del contenido de la ley general impugnada, se advierte que la participación conjunta y coordinada de los tres órdenes de gobierno, respecto de zonas o conurbaciones ubicadas en una misma entidad federativa, se dará únicamente para efectos de su planeación, en términos de lo dispuesto por la ley local respectiva, y no para efectos de su regulación, delimitación y constitución, como sí sucede —repito— respecto de zonas situadas en dos o más entidades federativas.

En general, —yo— estoy de acuerdo con la propuesta y la comparto y, en su caso, —como ya se ha señalado— expresaré algún voto concurrente al respecto. Gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias a usted, señor Ministro Aguilar. Ministro González Alcántara.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:**

Muchas gracias, Ministro Presidente. Yo concuerdo con el sentido del proyecto, pero parto de una interpretación distinta de la que se hace en el proyecto del artículo 117 impugnado.

En mi opinión, de este artículo se desprende que la secretaría únicamente puede aplicar medidas correctivas por el incumplimiento de las recomendaciones para el cumplimiento de los convenios o acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en la materia de desarrollo regional o urbano; sin embargo, la secretaría no puede aplicar medidas correctivas respecto del cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. En este último supuesto, la secretaría solo podría dictar recomendaciones públicas. Ello es así porque el artículo 117 establece que las medidas correctivas deben de haberse establecido en los convenios o acuerdos respectivos y, adicionalmente, derivar de disposiciones jurídicas aplicables. Es cuanto, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias, señor Ministro Presidente. Muy en la línea del Ministro Juan Luis, yo estoy con el sentido, pero por consideraciones distintas. Aun tomando en consideración el marco normativo —al que la Ministra muy amablemente se ofreció a ajustar el proyecto—, yo coincido con la validez de estos artículos porque, en principio, el artículo 9 de la Ley General de Asentamientos Humanos lo que hace es establecer un

catálogo de materias sobre las que puede emitir normatividad técnica la Federación en materia de asentamientos humanos y esto —a mi juicio— no interfiere con la potestad normativa del municipio. Esta homologación se refiere a aspectos especializados del desarrollo urbano: estructura de red de vialidades, custodia de zonas de valor ambiental, etcétera.

Además, como señala el propio artículo 9 de la ley general impugnada, estos criterios técnicos deben ser observados por los tres órdenes de gobierno, es decir, no se trata de que vayan dirigidos a un determinado orden de gobierno —como sería el municipio—, sino lo que se pretende, precisamente, es uniformar aspectos técnicos generales y aplicables por cualquiera de los tres órganos; por eso considero que es válido.

Pero, en relación con la facultad de la Federación para aplicar medidas correctivas, derivadas de recomendaciones, también estaría yo con el sentido. Yo creo que aquí tendríamos que definir qué se entiende por recomendación y qué se entiende por aplicar. En términos generales, se entiende. Tendríamos que partir si esa recomendación es vinculante o no y si la aplicación de la que se habla es que la propia Federación realice las acciones que el municipio no hace.

Tendríamos que definir si el incumplimiento o cualquier recomendación genera la aplicación forzosa de la medida correctiva, lo que —a mi juicio— generaría subordinación, o si, por el contrario, el incumplimiento no es condición suficiente para la aplicación forzosa de la medida correctiva, sino que existen otras condiciones necesarias, y ello se deriva del artículo 8, fracción XVIII,

de la ley general, donde se establece que la secretaría puede formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y, segundo, también está facultada para determinar las medidas correctivas procedentes; sin embargo, el artículo 117 dice que, cuando las recomendaciones no se atiendan, la secretaría podrá hacer del conocimiento público el incumplimiento y aplicar las medidas correctivas, pero la aplicación de medidas correctivas se limita a las que se hayan establecido en los acuerdos respectivos de los que nos habla el artículo 8, fracción XIII, de la ley general, que indica que la Federación podrá llevar a cabo convenios con las entidades federativas o los municipios para llevar a cabo el ordenamiento territorial de asentamientos humanos. Y —a mi juicio, tal y como lo dijo el Ministro Juan Luis, que me antecedió— la aplicación de las medidas correctivas por la Federación, a través de la secretaría, solo es procedente cuando se trate del incumplimiento a recomendaciones y se haya establecido en los convenios y acuerdos respectivos.

Y, en este sentido, en una interpretación sistemática y por esos motivos en específico, yo estaría por la validez de los artículos, es decir, con el sentido, apartándome de consideraciones y haría un voto concurrente. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. ¿Algún otro comentario? Tome votación, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor del sentido del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** A favor del proyecto, pero anuncio un voto concurrente sobre el alcance de la interpretación que se hace del artículo 117 impugnado.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** A favor, reservándome el derecho de formular voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** A favor, en general, de todo el proyecto, y reservándome —como ya se ha dicho— la posibilidad de hacer un voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Yo estoy con el sentido del proyecto, aparatándome de consideraciones, por consideraciones distintas y haría un voto concurrente.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Yo a favor del sentido del proyecto, del proyecto modificado. La Ministra Esquivel ya señaló que va a ajustar la aproximación metodológica del mismo en ese sentido. Yo me reservaría un voto concurrente para ver cómo impactan esos ajustes a esta parte del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Exactamente en los mismos términos que el Ministro Juan Luis González Alcántara.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto, entendiéndolo modificado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto modificado.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos

a favor del proyecto modificado; el señor Ministro González Alcántara Carrancá anuncia voto concurrente relacionado con la interpretación del artículo 117 impugnado; el señor Ministro Franco González Salas reserva su derecho a formular voto concurrente, al igual que el señor Ministro Aguilar Morales; la señora Ministra Piña Hernández, por consideraciones distintas y, en contra de las consideraciones, anuncia voto concurrente; la señora Ministra Ríos Farjat reserva su derecho a formular voto concurrente; el señor Ministro Laynez Potisek anuncia voto concurrente en relación con la interpretación del artículo 117 impugnado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: APROBADO EN ESOS TÉRMINOS EL PROYECTO MODIFICADO.**

Y ahora tocaría analizar el considerando décimo. Señora Ministra ponente, tiene usted el uso de la palabra.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias, Ministro Presidente, con su permiso. En este considerando décimo, que es la estrategia nacional de ordenamiento territorial, se propone reconocer la validez de los artículos 24 y 25 de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que la estrategia nacional de ordenamiento territorial constituye un instrumento de planeación que se enmarca en las facultades de dirección, que en materia de asentamientos humanos le corresponden al Congreso de la Unión para lograr una efectiva congruencia y coordinación en esta materia por parte de todos los órganos de gobierno. Por tanto, es competencia del Poder Legislativo Federal establecer los procedimientos democráticos para la aprobación de tal instrumento, lo cual se cumple al establecer que dicha estrategia sea aprobada

en un proceso de consulta, en la que interviene tanto el consejo nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano en los ámbitos locales, a través de sus respectivos consejos estatales de ordenamiento territorial.

Con relación al argumento de la falta de certeza y seguridad jurídica por la coexistencia de la estrategia nacional de ordenamiento territorial y del programa nacional de ordenamiento territorial y urbano, se precisa en el proyecto que esta presunta inseguridad no se produce porque tal programa debe sujetarse a las previsiones tanto del plan nacional de desarrollo como de la estrategia nacional de ordenamiento territorial. Es cuanto, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. ¿Hay algún comentario sobre el proyecto modificado? Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Yo estoy de acuerdo, en general, —gracias, señor Presidente— con la propuesta, excepto con la porción normativa que dice: “para recibir sus opiniones” de la fracción II del artículo 25. Desde mi punto de vista, debería considerarse inconstitucional porque rompe con el sistema de concurrencia previsto en la Constitución, ya que esta porción normativa genera un entendimiento de la norma que no garantiza la intervención real y efectiva del municipio en la elaboración de la estrategia nacional de ordenamiento territorial.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de la propia ley general, la planeación del ordenamiento territorial de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como de los

centros de población estará a cargo, de manera concurrente, entre la Federación, las entidades y los municipios, así como las demarcaciones territoriales.

Y, en términos del artículo 8, fracción II, de la ley general, para la formulación del proyecto de estrategia nacional deben participar las dependencias del Ejecutivo con las entidades federativas y con los municipios. El alcance de esa participación se encuentra previsto en el artículo 25 impugnado, ya que en él se mandata que el proyecto de estrategia deberá ser sometido a consulta de las entidades federativas de los consejos estatales y del Congreso, con la finalidad de recibir sus opiniones; sin embargo, respetuosamente, no comparto los argumentos del proyecto que están en la página ciento veinticinco, en los que se afirma que la legislación impugnada garantiza que la estrategia sea aprobada en un proceso de consulta con la participación de los municipios, pues me parece que el alcance de la participación, que se dice otorgada a los consejos estatales, no es para el efecto de obtener su aprobación, sino solo para recibir opiniones.

Y, en este sentido, —desde mi perspectiva— la ley general impugnada no garantiza, adecuadamente, la participación real y efectiva del municipio en la toma de decisiones sobre la estrategia nacional, pues, como se ha reiterado en otras controversias constitucionales —como la 83/2015 y su acumulada—, la materia de asentamientos humanos es concurrente, pero debe ser respetuosa del derecho de los municipios a tener una intervención real y, sobre todo, efectiva frente a la planeación estatal, lo que me parece totalmente aplicable en el ámbito de la planeación establecida a nivel nacional.



En este caso, en términos generales, estoy a favor de la propuesta de validez, pero votaré en contra por la inconstitucionalidad, exclusivamente, de la porción normativa que dice: “para recibir sus opiniones”, que está en la fracción II del artículo 25, de manera que el resto de este precepto se entienda en el sentido de que el proyecto de estrategia nacional debe ser puesto a consulta de las entidades federativas para que se lleve a cabo un proceso efectivo y real de deliberación, y no solo una recepción de opiniones del municipio. Gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro. Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias, señor Presidente. Yo estaría con el sentido del proyecto, por consideraciones distintas y haría un voto concurrente. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted. Ministro González Alcántara.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Muchas gracias, Ministro Presidente. Yo concuerdo con el sentido del proyecto; sin embargo, me aparto de sus consideraciones. En específico y tal como lo expuse anteriormente, no comparto la afirmación de que el Congreso de la Unión, en virtud del artículo 73, fracción XXIX-C, tenga la facultad de definir un modelo único de desarrollo urbano que deba de aplicarse en todo el país.

En específico, coincido con que la coexistencia del programa nacional de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano y la estrategia nacional de ordenamiento territorial no producen inseguridad jurídica ni vulnera, por sí misma, atribuciones municipales. Considero que, para fortalecer esta conclusión, podrían expresarse consideraciones adicionales, cuyas bases ya se encuentran en la propia propuesta. Por un lado, para dar respuesta concreta al argumento de que la estrategia nacional no debería regular las zonas metropolitanas que existen dentro una entidad federativa, podría señalarse que el objeto de la estrategia nacional no comprende la regulación de estas zonas, sino solo orientar la delimitación de las zonas metropolitanas estratégicas y proponer líneas de acción.

Por otro lado, considero que es cierto que tanto la estrategia nacional como el programa nacional se refieren a estrategias en materia de desarrollo urbano a nivel nacional; sin embargo, estimo que abonaría a la exhaustividad señalar que, a diferencia del programa, la estrategia nacional tiene un horizonte temporal y espacial mucho más amplio porque busca promover la utilización racional del territorio a través de la identificación de los sistemas regionales que integran el país.

Por otro lado, la estrategia nacional de ordenamiento territorial tiene una vocación sistémica, territorial y regional; mientras que el programa nacional se encarga de detallar políticas y lineamientos aplicables al desarrollo urbano de los centros de población. Es cuanto, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias, Presidente. Yo vengo de acuerdo con el sentido del proyecto, con la mayoría de sus consideraciones, pero —de nueva cuenta— señalo que el marco constitucional, que no se refiere en el proyecto, es muy importante, puesto que da origen a todo el sistema de planeación nacional. Gracias, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro ¿Algún otro comentario? Tome votación, secretario, sobre este considerando.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor del sentido.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** A favor, apartándome de consideraciones y me uno a la propuesta que formuló el Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto en la mayoría de sus consideraciones y por consideraciones adicionales.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Estoy, en general, a favor de la propuesta, con la excepción de la porción normativa que dice: “para recibir sus opiniones”, que está contenida en la fracción II del artículo 25 de ley impugnada.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Con el sentido del proyecto por consideraciones diferentes y haré voto concurrente.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** También, en ese sentido, en ese punto con el sentido del proyecto, reservándome un voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto modificado.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor de la propuesta de reconocer la validez de los artículos 24 y 25; salvo por lo que se refiere a la porción normativa que indica: “para recibir sus opiniones” de la fracción II del artículo 25, respecto a la cual existe una mayoría de nueve votos a favor de su validez, con voto en contra del señor Ministro González Alcántara y el señor Ministro Aguilar Morales; el señor Ministro González Alcántara Carrancá, en contra de consideraciones; el señor Ministro Franco Gonzáles Salas, con consideraciones adicionales; la señora Ministra Piña Hernández, por consideraciones diferentes y anuncia voto concurrente; y la señora Ministra Ríos Farjat reserva su derecho a formular voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: APROBADO EN ESOS TÉRMINOS ESTE CONSIDERANDO.**

Señoras y señores Ministros, voy a proceder a levantar la sesión, convocándolas y convocándolos a nuestra próxima sesión pública

ordinaria, que tendrá verificativo el jueves a la hora de costumbre.  
Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:55 HORAS)**