

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 27 DE MARZO DE 2025.**

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

471/2023

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD, ESTADO DE QUINTANA ROO, EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL MENCIONADO ESTADO, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, DE LA LEY DE ACCIONES URBANÍSTICAS Y DE LA LEY DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, TODAS DE DICHA ENTIDAD, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL DE VEINTICUATRO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTITRÉS, MEDIANTE DECRETO 093.**

**(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA)**

**3 A 28  
EN LISTA**

252/2023

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR LA ALCALDÍA COYOACÁN, CIUDAD DE MÉXICO, EN CONTRA DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO DE LA MENCIONADA ENTIDAD, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES LOCAL, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD DE DIECINUEVE DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRÉS.**

**(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK)**

**29 A 30  
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 EL JUEVES 27 DE MARZO DE 2025.**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTA: SEÑORA MINISTRA:**

**NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ**

**SEÑORAS MINISTRAS Y SEÑORES  
MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA  
LORETTA ORTIZ AHLF  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
LENIA BATRES GUADARRAMA  
JAVIER LAYNEZ POTISEK**

**AUSENTES: SEÑORA MINISTRA Y SEÑORES  
MINISTROS:**

**JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ  
(POR GOZAR DE VACACIONES, AL HABER  
INTEGRADO LA COMISIÓN DE RECESO  
CORRESPONDIENTE AL PRIMER PERÍODO DE  
SESIONES DE DOS MIL DIECINUEVE)**

**ANA MARGARITA RÍOS FARJAT  
(POR GOZAR DE VACACIONES, AL HABER  
INTEGRADO LA COMISIÓN DE RECESO  
CORRESPONDIENTE AL SEGUNDO PERÍODO  
DE SESIONES DE DOS MIL VEINTICUATRO)**

**ALBERTO PÉREZ DAYÁN  
(PREVIO AVISO A LA PRESIDENCIA)**

**(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 12:05 HORAS)**

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Buenos tardes, señoras Ministras, señores Ministros. Se abre esta sesión pública ordinaria del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En esta sesión no estarán presentes el Ministro González Alcántara y la Ministra Ríos Farjat, por haber quedado comisionadas en la comisión de receso; y el Ministro Pérez Dayán, previo aviso a Presidencia. Dé cuenta, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 29 ordinaria, celebrada el martes veinticinco de marzo del año en curso.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Está a su consideración el acta. Si no hay observaciones, les consulto si podemos aprobarla en votación económica (**VOTACIÓN FAVORABLE**).

**QUEDA APROBADA POR UNANIMIDAD DE LOS PRESENTES.**

Continúe, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 471/2023, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD, ESTADO DE QUINTANA ROO, EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE DICHO ESTADO, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, DE LA LEY DE ACCIONES URBANÍSTICAS Y DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE, TODAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.**

Bajo la ponencia de la señora Ministra Esquivel Mossa y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Someto a su consideración los apartados de competencia, precisión y existencia del acto impugnado, oportunidad, legitimación activa y legitimación pasiva. ¿Alguien quiere hacer alguna observación? Consulto si en votación económica se aprueba. **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDA APROBADO POR UNANIMIDAD DE LOS PRESENTES.**

Pasaríamos al apartado de causa de improcedencia y sobreseimiento. Ministra ponente, por favor.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias, Ministra Presidenta. En este apartado de causas de improcedencia se desestima lo que alega el Ejecutivo demandado en el sentido en que las normas impugnadas no afectan la competencia del municipio actor, pues tal cuestión es propia del estudio de fondo. También se declara infundado el diverso argumento sobre la supuesta cosa juzgada, derivada de la controversia constitucional 177/2018, fallada el dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, ya que el municipio actor impugna un decreto totalmente distinto al que fue materia en aquella controversia.

En cambio, se propone sobreseer por cesación de efectos respecto del artículo sexto transitorio del Decreto 093, toda vez que, por un lado, fue reformado el diverso Decreto 190, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés y, por el otro lado, ha cumplido su objeto en la medida en que se refiere a los derechos aplicables por la expedición de la constancia de compatibilidad territorial aplicable durante el Ejercicio Fiscal 2023, que ha concluido. Es cuanto, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. ¿Alguien quiere hacer alguna observación? Ministra Ortiz.

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** Gracias, Ministra Presidenta. Respetuosamente, no comparto la propuesta, ya que estimo que es fundada la primera causal de improcedencia que propone la autoridad demandada, consistente en la falta de interés legítimo de la parte actora; ello es así, pues en diversos asuntos vinculados con las atribuciones de las alcaldías de la Ciudad de México en materia de urbanística, he considerado improcedente la controversia constitucional sobre la base de que tales facultades, en todo caso, no se encuentran directamente en la Constitución, sino que el Poder Reformador delegó su establecimiento y desarrollo en la Constitución local, así como en las leyes secundarias. Este criterio es aplicable por analogía al caso que nos ocupa, pues el proyecto reconoce que solo el concepto de concurrencia tiene fuente constitucional, mientras que las atribuciones específicas están reservadas a las leyes, como lo demuestra el artículo 115, fracción V. Por tanto, la materia de este conflicto es ajena a la naturaleza de la controversia constitucional, tan es así que en ambos apartados de fondo la *ratio decidendi* está estrechamente basada en tanto que la ley general de la materia como en la mencionada fracción V, la cual (como se dijo) es una norma de remisión.

Tampoco comparto que la falta de interés se relacione con el fondo de la litis, porque la controversia es si la implementación de la constancia de congruencia urbanística y la modalidad de las cesiones para condominios como requisitos para obras civiles invaden la competencia de los ayuntamientos, más no si tales atribuciones tienen fuente directa en la Constitución

Política. Por tanto, votaré por el sobreseimiento total en la controversia. Es cuanto, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Ministra Esquivel ¿quiere hacer uso de la palabra o esperamos al pronunciamiento?

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Esperamos, gracias.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Yo estoy de acuerdo, me apartaría del cambio en el sentido normativo, de acuerdo con los sobreseimientos; pero, en contra de que no se sobresea respecto del artículo 24, último párrafo, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo.

Este estudio se hace de oficio (no fue planteado por los actores) y se concluye que no se actualiza, atendiendo al criterio mayoritario; yo considero (conforme al criterio que he sostenido) que sí se debe sobreseer, pero en caso de que no se alcance una mayoría de que no se debe sobreseer, el estudio respectivo se tendría que eliminar porque se realiza de oficio y para decir que no se actualiza. Ese sería mi comentario. Ministra ponente.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias. Este considerando está construido con el criterio mayoritario del Tribunal Pleno, me aparto de las consideraciones relacionadas con el cambio de sentido normativo y votaría por la

improcedencia de la acción contra el artículo 24, último párrafo, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de Quintana Roo. Gracias.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Muy brevemente. Yo vengo a favor en este punto, la competencia constitucional del Municipio está expresa en el 115 para autorizar, controlar y vigilar el uso del suelo, así como para otorgar licencias y permisos para construcciones previstas en el artículo 155, fracción V, incisos d) y f), de la Constitución. Solo esa precisión, gracias.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Simplemente, gracias, para separarme del criterio de cambio normativo. Gracias.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Tome votación, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señora Ministra Presidenta.

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

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Separándome de las consideraciones de cambio de sentido normativo y votaría por la improcedencia contra el 24, último párrafo. Gracias.

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** En contra, por el sobreseimiento total de la controversia.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor, separándome del cambio normativo.

**SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** A favor.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ:** Parcialmente a favor y por el sobreseimiento, apartándome del argumento del cambio en el sentido normativo y por el sobreseimiento del artículo 24, último párrafo, de la ley que estamos analizando.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que por lo que se refiere a sobreseer respecto del artículo transitorio sexto, existe unanimidad de siete votos. Por lo que se refiere a no sobreseer respecto del artículo 24, párrafo último, existe una mayoría de cuatro votos, en los términos del proyecto, con voto en contra de la señora Ministra Esquivel Mossa, la señora Ministra Ortiz Ahlf y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández; por lo que refiere a desestimar la improcedencia realizada por el Poder Ejecutivo local, existe mayoría de seis votos, con voto en contra de la señora Ministra Ortiz Ahlf, al igual que declarar infundada la planteada por el Poder Ejecutivo local y con voto en contra de las consideraciones sobre criterio de cambio de sentido normativo, la señora Ministra Esquivel Mossa, el señor

Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Aquí tendríamos que hacer una diferencia en función, por lo del cambio en el sentido normativo, no escuché si también iba por el sobreseimiento el Ministro Pardo respecto del 24, último párrafo, de la ley.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Sí, perdón, omití el comentario, quisiera que se tomara nota que también estoy por el sobreseimiento.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Mayoría, entonces.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Entonces, habría cuatro por el sobreseimiento.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Mayoría de cuatro por el sobreseimiento.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Y se tendría que sobreseer respecto del 24, último párrafo, aunque las razones serían distintas.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Bien.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** ¿Haría usted el engrose respectivo, en este punto? Ministra ponente.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Con mucho gusto.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Pasaríamos al siguiente tema, que ya sería el estudio de fondo. Ministra ponente, por favor.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias, Ministra Presidenta. El estudio de fondo se divide en tres temas. El primer apartado, se desarrolla la doctrina jurisprudencial del Tribunal Pleno en materia de asentamientos humanos, donde se ha reconocido su naturaleza concurrente a la luz de los artículos 73, fracción XXIX-C, 27, párrafo tercero y 115 de la Constitución Federal, cuya distribución competencial la realiza el Congreso de la Unión a través de Leyes Generales para dar al municipio una participación real y efectiva en la zonificación y planes de desarrollo. ¿Gusta que presentemos los tres temas?

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Como usted guste.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Tema número dos, el apartado VII.2, se propone declarar la invalidez de las normas impugnadas que se relacionan con las facultades del Ejecutivo local para emitir constancias de congruencia urbanística estatal, coincidiendo el precedente, y siguiendo el

precedente derivado de la controversia constitucional 177/2018, resuelto el dieciocho de marzo de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos, de las Ministras Norma Piña y Margarita Ríos y, de los Ministros Juan Luis González Alcántara, Ministro Luis María Aguilar, Ministro Jorge Mario Pardo y Ministro Javier Laynez; y votamos en contra los Ministros Alfredo Gutiérrez, Fernando Franco, Alberto Pérez Dayán y el Ministro Arturo Zaldívar, así como la de la voz.

Las normas que ahora se impugnan son de contenido similar a las que fueron analizadas en aquella ocasión, donde se determinó que la emisión de dicha constancia implica un acto unilateral del Poder Ejecutivo, demandando que termina por condicionar las autorizaciones sobre el uso del suelo y licencias de construcción que previamente emitió el municipio, lo cual viola su competencia exclusiva que tiene reconocida en el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), de la Constitución Federal.

En consecuencia, se propone declarar la invalidez del conjunto de disposiciones que aluden a dicha constancia y que son las que ya leyó el secretario general cuando dio cuenta con el asunto; sin embargo, como este tema está construido con el criterio mayoritario, me separo de sus consideraciones y de la invalidez, por lo que yo votaría en contra. Es cuanto, Ministra Presidenta, en cuanto al tema dos, si gusta votamos este. Gracias.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias, muy amable.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Entonces, estamos viendo el marco conceptual y el tema dos, que ya es una cuestión de fondo. Ministra Ortiz.

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** Gracias, Ministra Presidenta. Obligada por la mayoría, a pesar de que había votado por el sobreseimiento total de la controversia, en este caso, estoy a favor de la validez de las disposiciones, porque considero que sí hay facultades concurrentes, las que en el proyecto se quieren declarar la invalidez, es decir, los dieciséis artículos impugnados de la Ley de Asentamientos Humanos del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Quintana Roo y cuatro artículos de la Ley de Acciones Urbanísticas del mismo Estado. Entonces, mi voto sería por la validez de estas disposiciones. Es cuanto.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** ¿Alguien más? Yo, en el marco conceptual, estaría con razones adicionales y, en el análisis (ya) respecto al tema 2, estoy por declarar la invalidez como viene la propuesta de los artículos y porciones normativas, al sustentarse en los resuelto en la controversia constitucional (perdón) 177/ 2018. Estaría también, con un voto concurrente, salvo por lo que se refiere el artículo 24, párrafo penúltimo en su porción normativa “y los dictámenes de impacto territorial” de la Ley de Equilibrio Ecológico, reformada mediante Decreto 1, publicado el dos de octubre de dos mil veinticuatro, porque este párrafo penúltimo no fue

impugnado, porque fue expedido con posterioridad a la precisión de la demanda que nos ocupa. Entonces, salvo este párrafo que menciona el proyecto, yo estaría por la invalidez de las demás porciones. Tome votación, por favor... Ministra Batres.

**SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA:** Sí, gracias, Ministra Presidenta. Yo voy a estar en contra de la invalidez de los artículos impugnados en el apartado VII.2, en el que se realiza el análisis de las impugnaciones relacionadas con facultades del Ejecutivo local para emitir la constancia de congruencia urbanística estatal.

No comparto la conclusión del proyecto respecto de que se está invadiendo las facultades federales (perdón), las facultades locales señaladas en el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tampoco comparto la conclusión de que las facultades del municipio en materia de uso de suelo y permisos de construcción, están sujetas a los términos que se establezcan en las leyes federales y estatales correspondientes conforme a la fracción V, de este artículo 115.

Además, en términos del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución, las entidades federativas tienen competencia concurrente en materia de asentamientos humanos, lo que es especialmente relevante en el caso de acciones urbanísticas

que por su naturaleza e importancia trascienden los límites geográficos de los municipios.

En estos términos, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano no solo faculta a las entidades federativas para verificar la congruencia de los programas municipales de desarrollo urbano con la planeación estatal a través de los dictámenes de congruencia estatal, en términos de las fracciones V y VII, del artículo 10 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, sino que también le otorga competencia para evaluar directamente el impacto urbano territorial de obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio de uno o más municipios de la entidad, en términos de las fracciones IX, XVIII y XXIII, del artículo 10 de esta Ley General de Asentamientos Humanos. Lo cual, en el caso de Quintana Roo, se realiza precisamente, a través de la constancia de congruencia urbanística estatal. Por otro lado, la misma Ley General de Asentamientos, establece en su artículo 11, fracción XI, que a los municipios corresponde expedir las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y sus correspondientes reservas, usos y destinos de áreas y predios. Por tanto, la facultad de los municipios para autorizar el uso de suelo y otorgar los permisos de construcción no es absoluta, sino que se encuentra acotada a los términos que se establezcan en la ley local, incluyendo las normas relativas a la evaluación del

impacto urbano y territorial de las obras y proyectos que se desarrollan en su territorio.

La constancia de congruencia urbanística es en términos del artículo 7, fracción XIII, de la Ley Local de Asentamientos Humanos, impugnada en el documento, en el cual se hace constar que, una acción urbanística es congruente y compatible con la planeación urbana y metropolitana y que contribuye al ordenamiento del Estado, (al ordenamiento urbano del Estado), también hace constar su adecuada inserción en las redes del espacio público, el equipamiento e infraestructura, así como la factibilidad de dotar de servicios públicos y, en su caso, establece los requisitos y condiciones para evitar disminuir o compensar los impactos en el entorno urbano.

Por tanto, es plenamente compatible con la competencia que reconoce la ley general en la materia a la entidad federativa, tanto para vigilar y evaluar el cumplimiento del programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como para evaluar directamente el impacto urbano y territorial de obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio de uno más de sus municipios. Además, cabe señalar, que en términos del artículo 81 de la ley de asentamientos humanos impugnada, la constancia de congruencia urbanística solo se exige en un catálogo acotado de casos que abarcan la construcción o ampliación de vialidad regionales o metropolitanas u otros componentes de la infraestructura para movilidad que comuniquen a más de un municipio, vialidades primarias, centrales de cargas, centrales

de autobuses, ferrocarriles o aeropuertos, plantas de almacenamiento o venta de combustibles, acciones urbanísticas mayores de 2500 metros cuadrados de superficie o de 1500 metros cuadrados de construcción, hoteles mayores de 1200 metros cuadrados de superficie de construcción, así como industrias, fraccionamientos, entre otros.

La naturaleza o magnitud del tipo de acciones urbanísticas que están sujetas a la constancia de congruencia exige que su autorización no pueda llevarse a cabo únicamente a nivel municipal, sino que se requiere además la evaluación del gobierno estatal, pues su impacto territorial y urbano es significativo. Por ello, conforme a los artículos 7, 12, 80, 81, 82 y 83 de la Ley de Asentamientos Humanos local para otorgar o negar la constancia de congruencia es necesario que la solicitud se acompañe de la autorización del municipio, con lo que se deja en claro que no se invade la competencia municipal para autorizar la acción urbanística.

Por tanto, no se advierte afectación a la competencia alegada por el municipio actor, debido a que el Congreso estatal actuó conforme a las facultades conferidas en la ley general de asentamientos humanos y la constancia de congruencia no interfiere con las facultades del municipio.

Invalidez de estas normas, como propone el proyecto, implicaría destruir una normativa que es esencial para la regulación del desarrollo urbano, especialmente para reducir la crisis que afecta a las zonas metropolitanas que exigen instrumentos normativos que faciliten la aplicación de políticas integrales y

coordinadas. Además, constituye un dique para actos de corrupción inmobiliaria, pues los primeros interesados en que sólo sea la autoridad municipal la que autorice las construcciones, son grandes grupos que se han caracterizado en los últimos años por fomentar prácticas que ponen en riesgo no solo al entorno urbano y ambiental, sino la seguridad de las personas que habitan o transitan en los territorios urbanos. Es cuanto.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. ¿Alguien más?  
Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias, Ministra. Muy brevemente, porque voy a sostener el mismo criterio que se había sostenido en el precedente, dado que existe nueva integración. Yo vengo a favor de proyecto y yo quisiera ser muy claro en este punto: desde luego, que cuando hay facultades constitucionales expresas para los municipios (y bien lo dice la Constitución), estos se tienen que sujetar a las leyes locales y federales correspondientes; sin embargo, me parece a mí que estas leyes federales o locales no pueden llevar al extremo de inhibir totalmente las facultades que el 115 estableció para los municipios.

Hay que recordar, el artículo 115 tuvo dos reformas trascendentales, una a finales de los ochentas y posteriormente una mucho más reciente, que tuvo por objetivo y por eso se plasmó la competencia a nivel constitucional de mínimos competenciales que no pueden ser tocados ni por la Federación, ni por los municipios. Entonces, es muy distinto

que un legislador local establezca las condiciones legislativas para que un municipio otorgue los permisos, autorizaciones y demás licencias que tienen que ver con el uso de suelo, que tienen que ver con la propiedad urbana en sus respectivas jurisdicciones.

Desde luego que el legislador local puede exigir un estudio de impacto urbano o un dictamen de impacto urbanístico, pero esto es muy distinto a además darle al Ejecutivo local la potestad de, mediante una constancia de congruencia, la posibilidad de precisamente nulificar esas autorizaciones, licencias o permisos, porque reevalúa exactamente lo que hizo el municipio y niega la constancia.

Por lo tanto, lógicamente transfiriendo la potestad que tiene el municipio de dar estas autorizaciones a una autoridad local, aunque pues se diga lo contrario, porque lo que autoriza el municipio finalmente quedará sujeto a lo que una dependencia del Ejecutivo o el Ejecutivo mismo considere que no cumple.

Así y, yo diría, a mayor abundamiento, lo dice textualmente el artículo 81: la secretaría puede autorizar y, en su caso, expide, niega, cancela, condiciona y exige la constancia de congruencia urbanística en todas esas obras, que son lógicamente todas las que existen o previsiblemente pueden existir en el municipio. Insisto, por lo tanto, esto conllevaría a que queda supeditada totalmente a la voluntad de una secretaría las autorizaciones, licencias y permisos, que la Constitución, en el 115, dijo: son tuyas.

Esto es muy distinto y claro que el legislador local puede reglamentar cómo se otorgan estas autorizaciones, qué requisitos deben de tener, eso no está a discusión. Otra cosa es decir “y además queda supeditado a la decisión final de la secretaría en este caso”. Por eso, a mí me parece que, en congruencia con lo que siempre buscó el 115, desde su primer reforma, fue precisamente que no quedaran sujetos a la voluntad de las entidades federativas, sino que en ese catálogo mínimo ejercieran plenamente estas atribuciones.

Yo sí quise aclarar que no estoy diciendo que no deba de haber un dictamen de impacto urbanístico o, desde luego, como el ecológico; ahí aplican las leyes locales y Federales y lo tienen que cumplir los municipios. Otra cosa es decir y agregar un trámite nuevo, que lo que hace es transferir la decisión final al Ejecutivo local. Por eso yo estaría a favor del proyecto. Gracias, Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Tome votación, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señora Ministra Presidenta.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor de la parte 1 y 3, en contra del VII.2, por precedentes.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** La tres todavía no la presento.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Ahora nada más estamos tomando el primero y el segundo, el VII.1 y el VII.2.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, a favor y en contra.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** A favor del VII.1 y en contra del VII.2. Estoy por la validez de las normas. Gracias.

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** A favor del VII.1 y en el VII.2 en contra, por la validez de los 16 artículos impugnados de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo y los cuatro artículos impugnados de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo.

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

**SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA:** A favor del VII.1 y en contra del VII.2. Es decir, en contra de declarar la invalidez.

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

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ:** Yo en el VII.1 estoy con el proyecto, con razones adicionales que haré valer en un voto concurrente; y el VII.2 también a favor del proyecto, separándome de algunas consideraciones, por razones adicionales que haré valer en un voto concurrente, pero con la salvedad del artículo 24, párrafo penúltimo, en su porción normativa “y los dictámenes de impacto territorial”, porque éste no estaba vigente en el momento de la interposición de la demanda.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe unanimidad de votos por lo que se refiere al estudio desarrollado en el punto VII.1; la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, con razones adicionales y anuncio de voto concurrente; por lo que se refiere a la propuesta de invalidez de los artículos respectivos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, así como de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, existe una mayoría de cuatro votos en contra de la propuesta y por reconocer la validez de dichos numerales; en tanto que por lo que se refiere al artículo 24, párrafo penúltimo, en la porción normativa correspondiente a la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de dicha entidad, existe una mayoría de cinco votos en contra y por el reconocimiento de validez.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** A ver, el 24, penúltimo párrafo, (yo) voté por que no tiene que ser materia de pronunciamiento; entonces, sería en contra de ese pronunciamiento, no por la validez.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Cierto.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Entonces...

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Son cuatro votos.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Pero eso nos llevaría...

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Al mismo resultado.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Al mismo resultado. Ahora...

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Pero...

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Por la invalidez seríamos cuatro nada más, y cuatro por la validez.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Tres.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Por la invalidez es hasta el momento tres.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Tres y cuatro por la invalidez. Ministra ponente.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Sí. Nada más (yo) quería precisar que en el tema VII.2, se eliminaría el estudio del 24, último párrafo, por la improcedencia aprobada.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Es diferente.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Ya se aprobó.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Es diferente, uno es el último párrafo, y otro es el penúltimo párrafo.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Sí.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Son dos cosas diferentes.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Estamos de acuerdo. Sí.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Sí. Hay una parte del 24, último párrafo, en el estudio, eso sí se tendría que eliminar, pero del penúltimo párrafo, es una cuestión diferente.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Es distinto. Claro.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Estaríamos tres y cuatro. Ahora, este asunto es un asunto de precedente, concretamente, de la controversia constitucional 177/2018, en la que por una mayoría simple, porque no sé si necesitó una mayoría calificada, se concluyó que sí eran inválidas las normas, teniendo en cuenta la regla de que cuando es un cambio de que pueda afectar el criterio que se ha sostenido en el Tribunal, (yo) propongo tener por definitivas las votaciones que hemos llevado a cabo y esperar a los Ministros Pérez Dayán, Ríos Farjat y González Alcántara para que se pronuncien al respecto. ¿Están de acuerdo? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Sí.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Sí.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Inicio entonces...  
¿presento el número 3 para que lo votemos?

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Como guste.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** A ver si tendría...

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Como guste.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** De una vez.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** O...

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Y solo dejamos el  
2 pendiente, ¿no?

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Perfecto.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Bueno. Muchas  
gracias.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Pasaríamos al VII.3,  
Ministra ponente, por favor.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias. En este  
tema VII.3 se propone declarar la invalidez del artículo 46,  
párrafos primero, en su porción normativa “con excepción a  
conjuntos urbanos tipo condominio”, y sexto de la Ley de  
Acciones Urbanísticas de Quintana Roo, ya que exceptúan a

los desarrolladores urbanos de condominios de donar áreas de cesión a favor de los municipios, y en su lugar dichas normas sustituyen la obligación para aportar únicamente construcción e infraestructura sin ceder un porcentaje del área de su terreno a favor del municipio, lo cual, no resulta acorde con los mandatos establecidos en los artículos 57 y 76 de la Ley General que rige en materia de asentamientos humanos, pues ello no garantiza que se incorporen al patrimonio municipal bienes suficientes para la factibilidad, sustentabilidad y prestación de servicios públicos que tiene a su cargo en términos del 115 constitucional. Adicionalmente, y en suplencia de la deficiencia de la queja, el proyecto advierte la misma norma impugnada que también viola el principio de seguridad jurídica, porque la Ley General de la Materia establece una reserva de fuente legal para la regulación en materia de áreas de cesión para destinos y, en el caso, el legislador local remitió al reglamento de la ley impugnada, lo cual, incluso, no resulta acorde con los principios de homogeneidad material que exigen los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal. Es cuanto, Ministra Presidenta.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Gracias. Ministra Ortiz.

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** Gracias, Ministra Presidenta. Respetuosamente, no se comparte el criterio de fondo del proyecto, ya que con independencia de que el análisis es de mera legalidad, lo que en realidad ordena la ley es que se prohíban las cesiones de terreno residuales, inundables, de riegos o topográficamente complicados. En

todo caso, al hacerse referencia en el artículo 76 “[...] los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder [...]” el legislador estableció un condicional, no un imperativo; mientras que diverso artículo 57 habla de donaciones y cesiones, lo que permite que sean unas u otras las formas de coadyuvar a la mitigación del impacto urbano de las obras, incluyendo la donación de obras de infraestructura, mas no forzosamente la cesión de predios. Por estas consideraciones, estoy en contra del apartado VII.3. Es cuanto.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** ¿Alguien más? Yo nada más me separaría del párrafo 133 en donde se hace el estudio en suplencia de la queja, porque para mí (ya) resulta innecesario, porque las razones que da el proyecto las comparto, al apoyarse en la controversia 177/2018; entonces (yo) me separaría de ese párrafo. Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** En el mismo sentido, Presidenta. Gracias.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Tome votación, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señora Ministra.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Estoy a favor.

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

**SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto, excepto por el estudio en suplencia de la deficiencia de la queja.

**SEÑORA MINISTRA BATRES GUADARRAMA:** Yo estoy a favor del proyecto, es decir, por la declaración de invalidez de estos artículos que pretenden exceptuar a los desarrolladores de conjuntos urbanos de su obligación de aportar o de contribuir con territorio para la compensación de acciones urbanísticas.

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

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

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe mayoría de seis votos a favor de la propuesta de invalidez; el señor Ministro Pardo Rebolledo vota en contra del párrafo 133, en los mismos términos la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, y voto en contra de la señora Ministra Ortiz Ahlf.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: EN ESTE PUNTO SÍ ALCANZAMOS LA MAYORÍA SIMPLE PARA DECIDIR EN ESTOS MOMENTOS ESTE TEMA.**

Pero los efectos también los dejamos para la próxima sesión que nos encontremos reunidos con el quórum, con los Ministros que no asisten en esta sesión, y lo veríamos entonces. Ya nada más tenemos,

**VAMOS A TENER (SI ESTÁN DE ACUERDO) POR DEFINITIVAS ESTAS VOTACIONES,**

Solamente dejaríamos el tema VII.2, esperando a los Ministros y efectos, también el apartado de efectos lo dejaríamos para después.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Muy bien. Gracias.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** Pasaríamos al asunto número 2, por favor.

**(EN ESTE MOMENTO SE RETIRA DEL SALÓN DE PLENOS LA SEÑORA MINISTRA LENIA BATRES GUADARRAMA)**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 252/2023, PROMOVIDA POR LA ALCALDÍA COYOACÁN, CIUDAD DE MÉXICO, EN CONTRA DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO DE DICHA ENTIDAD, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES DE ESA CIUDAD.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Laynez Potisek y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

**PRIMERO. ES PARCIALMENTE PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

**SEGUNDO. SE SOBRESEE EN LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 5, FRACCIÓN III, 49 Y 51 DE LA LEY DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES PARA LA CIUDAD DE MÉXICO.**

**TERCERO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIONES XIII BIS, XIII TER, 6, FRACCIONES I, I BIS, II Y IV, 10, APARTADO A, FRACCIONES X Y XI, 15, PÁRRAFO PRIMERO Y TODAS SUS FRACCIONES Y 27 BIS, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, REFORMADOS Y ADICIONADOS MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECINUEVE DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRÉS.**

**CUARTO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN XIII BIS, DE LA LEY DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECINUEVE DE ENERO DE DOS MIL VEINTITRÉS, LA CUAL SURTIRÁ SUS EFECTOS, ÚNICAMENTE, ENTRE LAS PARTES A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE ESTOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA.**

**QUINTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN LA GACETA OFICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** La Ministra Batres se retiró, previo aviso a la Presidencia. Para la verificación del quórum, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, no hay, no existe quórum.

**SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA:** No hay quórum. Entonces, en este momento, voy a proceder a levantar la sesión y convoco a las señoras Ministras y a los señores Ministros a nuestra próxima sesión ordinaria, que tendrá verificativo el lunes próximo a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 12:45 HORAS)**