

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
177/2018
ACTOR: MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD,
ESTADO DE QUINTANA ROO

MINISTRA PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ
SECRETARIO AUXILIAR: RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA

Vo. Bo.
MINISTRA

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **dieciocho de marzo de dos mil veintiuno.**

Cotejó:

VISTOS; Y
RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la demanda, autoridades demandadas y actos impugnados. Por escrito recibido el veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación¹, Juan Carlos Beristain Navarrete, en su carácter de **Síndico del Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo**, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del Secretario de Gobierno y del Director del Periódico Oficial del Gobierno, todos de dicha entidad federativa, de quienes demandó la invalidez de lo siguiente:

“IV. NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA. La aprobación, sanción, promulgación y publicación del Decreto Número 194, por parte de la XV Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo, publicado en el Diario Oficial del Estado de Quintana Roo el 16 de agosto de 2018, Tomo II, Número 108 extraordinario, Novena Época, por el cual se expide:

¹ Fojas 1 a 71 de este expediente.

LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, SE EXPIDE LA LEY DE ACCIONES URBANÍSTICAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE VIVIENDA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 16, 24, 34, PÁRRAFO SEGUNDO, Y SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 184 TER, TODOS DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, SE REFORMAN LOS PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, Y SE ADICIONA UN CUARTO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 4 DE LA LEY DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO DE INMUEBLES DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, Y SE REFORMA EL ARTÍCULO SEGUNDO DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.”

SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados. De la lectura integral de la demanda se advierte que el actor considera violentados los artículos 115, fracciones II, III, incisos b) y g), IV, incisos a), c) y g) y V, y 133, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11, fracciones I, II, III, IX, XI, XII, XIV, XIX, XXI, XXII, XXIV, 19, 21, 40 y 43 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; 20 Bis 4 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 47, 133, 147, incisos h), i) y j), de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo; y 10 Bis, fracción III, incisos b), c) y d), de la Ley de Acción del Cambio Climático de dicha entidad federativa.

TERCERO. Conceptos de invalidez. El Municipio actor formuló los conceptos de invalidez que estimó pertinentes, los cuales se sintetizan como sigue:

- **PRIMERO. La exigencia de un previo Dictamen de Verificación de Congruencia por parte del Ejecutivo estatal**

invade la competencia municipal. El artículo 13, fracción IV (sic), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, viola el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal, al prever **la exigencia de previo Dictamen de Verificación de Congruencia por parte del Ejecutivo estatal,** para la publicación de reglamentos e instrumentos de planeación en materia de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico del Municipio actor, lo cual permite una **injerencia indebida por parte del Ejecutivo estatal,** a través de la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

Atento a ello, sostiene que el ente municipal tiene atribuciones y facultades reconocidas en el orden jurídico nacional y estatal para ejercer las funciones en materia de servicios como son los relativos a calles, parques, jardines y equipamiento; así como para administrar libremente su hacienda; aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal; así como también en el ordenamiento ecológico local; además de autorizar y vigilar la utilización del suelo en su ámbito de competencia territorial y el de otorgar licencias y permisos para construcciones.

Así, considera que se violentan los artículos 115, fracciones II, III, incisos b) y g), IV, incisos a) y c), y V, de la Constitución Federal; 11, fracciones I, II, III, IX, XI, XII, XIV, XIX, XXI, XXII, XXIV, 19, 21, 40 y 43 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; 20 Bis 4 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 47, 133, 147, incisos h), i) y j), de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo; y 10 Bis, fracción III, incisos c) y d), de la Ley de Acción del Cambio Climático de dicha entidad federativa.

Alega que se pretende invadir la competencia exclusiva del Municipio en materia de desarrollo urbano y equilibrio ecológico cuando es la propia Constitución la que refiere que el ente municipal está facultado para la realización de dichas actividades sin intervención del Poder Ejecutivo local, por lo que la exigencia de previo dictamen de verificación de congruencia es inconstitucional.

Al respecto, el Municipio actor establece una tabla donde transcribe los **artículos 10, 11, 23, 24, 31, 33, 43, 44 y 46 de la Ley de Asentamientos Humanos local** que impugna, para señalar que tales disposiciones vulneran lo mandado en el artículo 41 de la Constitución Federal, en el sentido de que en ningún caso las Constituciones locales y de la Ciudad de

México podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal y las leyes que de ella emanen, atento a la supremacía constitucional establecida en el artículo 133 del Magno Ordenamiento, a la forma de gobierno federal determinado en el diverso 40 de la propia Norma Fundamental y a las competencias del Municipio reconocidas en la fracción V del artículo 115 constitucional.

Asimismo, alega que dichas normas transgreden el artículo 47 de la Constitución Política de Quintana Roo, el cual reconoce que la división territorial y división política y administrativa del estado es el municipio libre; así como el diverso 90, fracción XIX, de la Ley de los Municipios de dicha entidad federativa, que otorga al Presidente Municipal la atribución de formular y someter a aprobación del Ayuntamiento la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal.

- **SEGUNDO. El Duodécimo Transitorio de la Ley de Asentamientos Humanos local impugnada**, al disponer la derogación de todas aquellas disposiciones que se opongan a ella, **viola la supremacía constitucional contenida en el artículo 133 de la Constitución Federal**, que obliga a que todas y cada una de las normas del orden jurídico nacional como local, se sometan a la Constitución Federal, de manera que se vulneran las fracciones II, III, inciso g), fracción IV, incisos a) y c), y fracción V del artículo 115 de ese Magno Ordenamiento, así como los artículos 11, fracciones I, II, III, IX, XI, XII, XIV, XIX, XXI, XXII, XXIV, 19, 21, 40 y 43 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Además, se transgreden los preceptos 47, 133 y 147 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, y 10 BIS, fracción III, incisos b) y c), de la Ley de Acción de Cambio Climático del Estado de Quintana Roo.

Por otra parte, precisa que el Municipio tiene atribuciones y facultades exclusivas en lo relativo a calles, parques, jardines y equipamiento, así como para administrar libremente su hacienda; aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal; así como también el ordenamiento ecológico local; autorizar y vigilar la utilización del uso de suelo en su ámbito de competencia territorial, así como otorgar licencias y permisos para construcciones.

En ese sentido, señala que la Ley de Asentamientos Humanos local impugnada, invade la competencia del ente municipal, al otorgarle al Ejecutivo del Estado facultades no reconocidas en la Constitución Federal y que las mismas corresponden al Municipio, en específico:

- **En materia de ordenamiento territorial municipal**, al condicionar el Plan de Desarrollo Urbano y el Programa de Ordenamiento Ecológico local, a un Dictamen de Verificación de Congruencia emitido por el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente.
- De crear un ente de ordenamiento territorial sustentable que emita constancias de compatibilidad estatal sobre las facultades municipales.
- Pretende invadir la facultad del Municipio de autorización de obras de alto impacto, como hoteles, supermercados o fraccionamientos.
- **En materia de donaciones derivadas del ordenamiento urbano de predios para áreas públicas**, despoja a los municipios del 20% (veinte por ciento) de las mismas, al determinar que dichos inmuebles donados serán en un 80% (ochenta por ciento) de los municipios y en un 20% (veinte por ciento) del Estado.
- **En materia de hacienda municipal, se dan atribuciones al Poder Ejecutivo local para que participe de las ventas de las áreas públicas que no puedan ser donadas al ente municipal**, en los términos anteriores, 80% (ochenta por ciento) al Municipio y 20% (veinte por ciento) el Estado.
- **Se facultad a la autoridad estatal para autorizar la sobredensificación de área mediante la compensación económica** pasando por encima de la autonomía y rectoría municipal, además se viola el derecho humano al medio ambiente sano, reconocido en el artículo 4o. constitucional, pues no existirán áreas verdes para que los mantos acuíferos se recarguen.
- Se otorga facultad al Ejecutivo local para establecer las **zonas de crecimiento urbano**, lo que contraviene el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal.
- **TERCERO. El Sexto Transitorio de la Ley de Asentamientos Humanos local impugnada, viola el principio de irretroactividad de las leyes, reconocido en el artículo 14 de la Constitución Federal**, pues se obliga tanto al Municipio como a los particulares a aplicarla, sin importar que existan previos procedimientos a la entrada en vigor de esa ley, lo que significa que el ente municipal debe desechar

todo procedimiento iniciado de manera anterior a su vigencia, sin importar derechos adquiridos por particulares que hubiesen iniciado alguna autorización, refrendo o renovación en materia de acciones urbanísticas.

- **CUARTO. Los artículos 16, 24, 34, párrafo segundo y 184 Ter, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, violan la competencia del Municipio**, al ser contrarios a los artículos 115 de la Constitución Federal; 20 Bis 1, 20 Bis 2, 20 Bis 3 y 20 Bis 4 de la Ley General en dicha materia; 47 y 147, incisos h), l), y j), de la Constitución de la citada entidad federativa; y 10 Bis, fracción III, incisos d) y c), de la Ley de Acción de Cambio Climático local.

Lo anterior, pues la Ley de Equilibrio Ecológico local impugnada, vincula la parte ambiental con los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, pues **fusiona el Programa de Desarrollo Urbano con el Programa de Ordenamiento Ecológico local**, plan y programa que encuentran sustento en el artículo 115, fracción V, incisos a), b), d), e), f) y g), de la Constitución Federal.

Los artículos impugnados restan competencia al Municipio actor en materia de aprobación, formulación y administración del Plan de Desarrollo Municipal, así como al Programa de Ordenamiento Ecológico Local, al permitir que sea el Poder Ejecutivo local quien ahora emitirá el Programa de Ordenamiento Ecológico, lo que invade la competencia municipal reconocida específicamente en el artículo 20 Bis 4 de la Ley General de Equilibrio Ecológico citada.

En efecto, de dicho precepto se desprende que los Programas de Ordenamiento Ecológico local, serán expedidos por las autoridades municipales, de manera que no pueden pasar procesos de consulta relativos a su evaluación, formulación y modificación, donde el Consejo Consultivo de Ecología del Estado de Quintana Roo deberá sesionar en acuerdo con el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable, a los que se refiere la Ley de Asentamientos Humanos local impugnada.

Así, el artículo 184 Ter de la Ley General de Equilibrio Ecológico local impugnada invade la competencia municipal, al contravenir el diverso 20 Bis de la Ley General en esa materia, de manera que se viola el principio de supremacía constitucional reconocido en el artículo 133 de la Constitución Federal, en relación con el diverso 115 de esa Norma Suprema.

En el caso, se acredita la invasión de competencias municipales por parte del Ejecutivo estatal, pues la ley impugnada está regulando un nuevo procedimiento que invade la facultad del municipio para determinar de manera libre los procedimientos para expedir los programas de desarrollo urbano y de ordenamientos ecológicos, autorizaciones de acciones urbanísticas dentro del municipio, lo que propicia un daño irreversible dentro de la recaudación de las contribuciones de los ciudadanos violentando el principio de legalidad.

- **QUINTO. Los artículos 1, 5, 6 y 12 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, violan la competencia municipal** reconocida en los artículos 115 de la Constitución Federal; 7, 8, fracciones II, III, VI, VII, VIII, XII y XIII, 10, fracciones V y XXII y 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Lo anterior, pues la ley impugnada establece facultades para el Ejecutivo estatal que no están contempladas en la Ley General de la materia, al establecer que será el Gobierno local quien emita la **Constancia de Compatibilidad Territorial** en todas sus modalidades, esto es, en construcción, ampliación, remodelación o demolición de obras y edificios sin tener injerencia los gobiernos municipales, lo que vulnera su competencia pues excluye al municipio libre de otorgar dichas autorizaciones.
- **SEXTO. El artículo 24, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, viola el artículo 4o, párrafo octavo, de la Constitución Federal**, el cual determina que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, derecho humano que también se encuentra reconocido en el artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el diverso 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, donde se garantiza el acceso a una vivienda adecuada. Lo anterior, pues dicho dispositivo **violenta el derecho humano a tener una vivienda digna y decorosa**, ya que es imposible que una familia pueda vivir en una vivienda de cuando menos 4 metros de frente y una superficie de 16 metros cuadrados que, sin duda, obligan a las familias al hacinamiento que produce enfermedades y desintegración, al no existir las mínimas condiciones de espacio digno al que toda familia tiene derecho.

CUARTO. Radicación, turno y admisión. Mediante proveído de Presidencia de veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho², se ordenó formar y registrar esta controversia bajo el número **177/2018** y se designó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos como instructora en el procedimiento.

Por auto de uno de octubre de dos mil dieciocho³, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; tuvo únicamente como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, no así al Secretario de Gobierno ni al Director del Periódico Oficial del Gobierno de la entidad federativa, al ser éstos órganos subordinados al último Poder citado; ordenó emplazar a las autoridades demandadas; requirió los antecedentes legislativos de las normas impugnadas; y dar vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

QUINTO. Contestación del Poder Legislativo de Quintana Roo. Por escrito presentado el veintidós de noviembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁴ Eduardo Lorenzo Martínez Arcila, en su carácter de Presidente de la Gran Comisión de la Décimo Quinta Legislatura del Congreso del Estado Quintana Roo, formuló contestación a la demanda, en la que hizo valer, en esencia, lo siguiente:

- **Respecto al primer concepto de invalidez**, sostiene que los municipios no son independientes ni soberanos, ni tienen facultades excluyentes en materia de asentamientos humanos, que por su propia naturaleza es concurrente, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución Federal, aunado a que el diverso 115 de la propia norma fundamental, establece los límites y condiciones de la competencia municipal.

² Foja 86 del expediente principal.

³ Fojas 87 a 89 del expediente principal.

⁴ Fojas 237 a 308 del expediente principal.

En la ley impugnada no existe ningún menoscabo a las atribuciones municipales. De hecho, de las 18 atribuciones que consignaba a su favor la abrogada Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, pasó a 29 en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la entidad federativa, con pleno alineamiento al artículo 115 constitucional y al diverso 11 de la Ley General de la materia.

En ese sentido, se reconocen nuevas facultades al municipio en materia de asentamientos humanos, pero también sus obligaciones y responsabilidades, en un marco de concurrencia y coordinación de los tres órdenes de gobierno en la materia.

El Dictamen de Verificación de Congruencia a cargo del Gobierno del Estado, que prevé la ley impugnada como medida previa a la publicación de los programas municipales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, deriva y tiene su fundamento en la fracción III del artículo 1º, fracción VII del artículo 10, párrafo final del artículo 23 y del diverso 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Analizar y calificar la congruencia y vinculación de la planeación estatal, que deberán observar los distintos programas municipales de desarrollo urbano, no es un capricho ni una invasión de competencias municipales, sino que busca establecer un control y armonía entre poderes, sujetos a normas y procedimientos legislativos expresos, evitando el abuso y corrupción con que, en muchos casos, se ha venido gestionando y administrando la planeación municipal del desarrollo urbano y del territorio.

Es claro que el Congreso de la Unión, al emitir la Ley General en la materia, tenía como propósito evitar tales excesos, por ello, el artículo 31 de la Ley estatal impugnada, establece que los instrumentos de planeación deberán guardar congruencia entre sí y previamente a su publicación en el periódico oficial del estado y su inscripción en el Registro Público, contar con el Dictamen de Verificación de Congruencia que para tal efecto emita el gobierno estatal, en los términos de esa ley.

- **Respecto al segundo concepto de invalidez**, se alega que la Ley impugnada despoja a los municipios de donaciones; sin embargo, dicha ley no maneja ese término, sino **áreas de cesión para destinos**; además, ni el artículo 115 constitucional ni la Ley General de la materia, dejan

tales donaciones o cesiones para destinos, a favor exclusivo de los municipios.

El artículo 57 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano consigna expresamente la posibilidad de que las leyes estatales contemplen donaciones y cesiones, tanto a favor de los municipios como de las entidades federativas.

Así, es evidente que no hay despojo alguno de atribuciones ni invasión de competencia, sino que el legislador local reconoció el hecho de que buena parte de los equipamientos públicos corren a cargo y bajo el costo de la responsabilidad del Gobierno estatal, como en los casos de diversos equipamientos educativos, de salud, abasto, comercio, sistemas de agua, deporte, cultura, entre otros.

El actor va contra autorizar la **densificación de área mediante compensación económica** sin dar más precisiones ni argumentos. Al respecto, menciona que el artículo 7, fracción XVII, de la ley estatal impugnada, define “densificación” y establece sus límites y condiciones, al señalar que consiste en una *“acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes y la población flotante por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras, conforme a los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley.”*

Si bien el actor aduce que la ley impugnada vulnera el artículo 115, fracción V, inciso a), constitucional al otorgar facultades en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial al Gobierno de la entidad federativa, lo cierto es que tal dispositivo no le otorga facultades exclusivas al municipio ni mucho menos excluyentes con el Gobierno, toda vez que la materia de asentamientos urbanos es una concurrente.

- **Respecto al tercer concepto de invalidez.** El artículo Tercero Transitorio de la ley impugnada respeta y es congruente con el principio de irretroactividad de la ley, ya que establece el reconocimiento de los derechos adquiridos, ya que reconoce y mandata la vigencia de los programas de desarrollo urbano y los ordenamientos ecológicos del territorio, hasta en tanto no se expidan los que se formulen, consulten, aprueben, publiquen y registren los nuevos instrumentos de ordenamiento territorial que la ley crea.

Con lo anterior, se asegura que un tema de orden jurídico e interés social, como son las materias de asentamientos humanos y el medio ambiente, no queden sin regulación, que eventualmente pudiera provocar un vacío que auspiciara el desorden en el desarrollo urbano o en el deterioro del medio ambiente o de los recursos naturales. Precisamente de ello se ocupan los artículos Octavo y Noveno Transitorios del Decreto que aprobó la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado.

Con relación a las autorizaciones particulares, la ley impugnada encuentra congruencia y ajuste con lo dispuesto en el principio de irretroactividad de la ley, pues establece que las autorizaciones que se encuentren en trámite, se deberán ajustar a las nuevas disposiciones, con lo cual se busca regular, de modo claro y legítimo, los actos que no se han consumado y que son meras expectativas de derecho, desde luego, para que se adecuen a las prescripciones del nuevo ordenamiento legal.

- **Respecto al cuarto concepto de invalidez**, tanto la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano como la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ambos del Estado de Quintana Roo, en ninguno de sus textos se afirma que los municipios perderán sus atribuciones para aprobar, tanto el ordenamiento ecológico del territorio, como los programas de desarrollo urbano en sus jurisdicciones territoriales, sino que, por el contrario, la ley ordena ofrecer a la sociedad y al gobierno una visión integrada de regulaciones y políticas públicas municipales, armónicas sobre el uso y aprovechamiento del territorio en el Estado, reforzando recíprocamente los temas de desarrollo urbano y medio ambiente, para cancelar de manera definitiva los conflictos jurídicos competenciales, espaciales, materiales y temporales, que han estado presentes entre estos dos temas.

Aunque tratan y se ocupan de un mismo objeto y propósito, la configuración de las políticas públicas y la regulación de los usos y aprovechamientos del suelo en el Estado de Quintana Roo, se han dado desde diferentes ópticas, conceptos e inclusive lenguajes para cada tema, según se trate de suelo urbano o de conservación.

La nueva legislación da sentido y contenidos al ordenamiento territorial, conforme a lo dispuesto en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y

Desarrollo Urbano. Dicha ley define al mismo como *“una política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental”*, es decir, que expresamente indica un tratamiento unificado de las regulaciones sobre el territorio.

La reforma legislativa que se impugna ordena integrar las visiones y homologar los instrumentos de planeación y zonificación, así como armonizar y vincular las normas aplicables, respecto del uso y aprovechamiento del territorio en esas materias, en particular las de zonificación que afectan el derecho de propiedad.

Se mandata el tener instrumentos de ordenamiento ecológico y de planeación urbana estatales y municipales unificados, integrales y armonizados, para evitar el actual divorcio, traslape y conflicto en la aplicación de los programas de ordenamiento ecológico del territorio (POETs) y los programas de desarrollo urbano (PDUs). La vigente separación de materias, la diversidad de regulaciones e inclusive el uso de lenguajes diferentes, provoca dificultades para el conocimiento público y discrecionalidad por parte de la autoridad en su aplicación, fomentando la opacidad y la corrupción, así como tratos “exclusivos” y “cotos” especializados de intervención y gestoría.

Con la nueva ley, en este tema, no pretenden dismantelar instituciones ambientales ni poner un ordenamiento por encima del otro; ninguno de los dos instrumentos de planeación (POETs y PDUs) pierden capacidades o contenidos, sino que se cumple a las autoridades a una congruencia y armonización entre ambas materias, al formular instrumentos con los temas ambiental y urbano en un solo documento legal, homologando al tiempo las herramientas de zonificación (clasificación de usos de suelo, así como reglas y mecanismos para definir las normas técnicas de la materia: densidades, alturas, coeficientes de uso y ocupación, entre otros). Con ello se unifican criterios y se evitarán interpretaciones “especializadas” llenas de tecnicismos, abusos y sus costos asociados.

Tanto en el plano internacional, como en el propio Gobierno Federal, se ha venido impulsando la formulación de programas estatales de ordenamiento territorial que unifican el tratamiento de esos temas ambientales y urbanos. Es claro también que científica y metodológicamente es posible

dar una visión unificada a los temas del territorio. Así como lo atestiguan ya la legislación de diversas entidades federativas en el país.

Se refuerza el ordenamiento ecológico del territorio al enlazarlo con la planeación urbana, ambos temas como parte del ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano, dando un sentido pleno e integral a las regulaciones sobre el territorio. Hay transformación, refuerzo y circulación entre instituciones, pero nunca eliminación o subordinación.

Para asegurar esa perspectiva, la ley expresamente reconoce que los procedimientos, contenidos y alcances de los programas a que se refiere la ley estatal impugnada, en materia de medio ambiente, equilibrio ecológico y protección de los recursos naturales, se sujetarán a lo dispuesto en la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente del Estado.

En complemento, para darle integralidad a la visión y operación del territorio, la ley ordena armonizar e integrar también los instrumentos de participación social y ciudadana en esos temas. Antes de la reforma legislativa, en el Estado se mantenían consejos y comités consultivos urbanos y ambientales por separado, en sus distintos niveles estatal y municipales (y en ocasiones hasta regionales); lo que fragmenta y distorsiona, no solo la visión del territorio, sino que parcializa y mediatiza la participación ciudadana a conveniencia, mediante la segregación de temas.

La nueva Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, amplía, desarrolla y precisa los instrumentos de participación ciudadana. En ningún caso se pierden capacidades o derechos adquiridos en la materia; únicamente se propone la unificación de los Consejos Estatal y Municipales de medio ambiente y desarrollo urbano para que trabajen juntos, dando sentido y contenido al ordenamiento del territorio con una visión integral e integrada del territorio.

- **Respecto al quinto concepto de invalidez**, hay que recordar que el municipio en materia de asentamientos humanos, no tiene facultades exclusivas ni excluyentes; además el diseño y configuración de la **Constancia de Compatibilidad Territorial** obedece y se alinea a lo establecido en las fracciones XVIII y XXIII del artículo 10 de la ley impugnada, en los cuales se impone una concurrencia entre el Gobierno del Estado y los municipios

en las acciones y obras que tienen un impacto crucial no solo en un centro de población, sino que afectan el desarrollo regional y metropolitano o se ubican en dos o más municipios, tales como las consignadas en el artículo 80 de la ley que se impugna y en donde se incluyen, entre otras: *“construcción o ampliación de vialidades regionales, metropolitanas y otros componentes de la infraestructura para la movilidad que comuniquen a más de un municipio; Vialidades primarias, tales como periféricos y libramientos; centrales de carga, terminales multimodales, centrales de autobuses, ferrocarriles o aeropuertos; Equipamientos educativos, de salud, abasto, comercio, religiosos o recreación mayores de mil metros cuadrados de superficie o de construcción; las acciones urbanísticas relevantes...”*

El propósito de la **Constancia de Compatibilidad Territorial** va más allá de confirmar el uso de suelo (de responsabilidad municipal), pretende asegurar que una acción urbanística de grandes dimensiones, sea compatible con el ordenamiento territorial y la planeación urbana y metropolitana, y que contribuye al ordenamiento territorial del Estado; también hace constar (y eso es crítico para asegurar un crecimiento ordenado y sustentable de los centros de población) su adecuada inserción en las redes del espacio público, el equipamiento y la 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 territoriales negativos en su entorno.

- **Respecto al sexto concepto de invalidez**, se hace una interpretación errónea de la ley, confundiendo y tergiversando las normas aplicables a los usos comerciales con los relativos a la vivienda.

La Ley de Acciones Urbanísticas en su artículo 15, señala que los fraccionamientos y conjuntos urbanos se clasifican en: habitacionales, comerciales, industriales, turísticos, ecoturísticos, mixtos y funerarios; es decir, para cada categoría se tienen y aplican normas técnicas específicas. Concretamente para la vivienda, el artículo 23 de la Ley en cita, refiere las relativas a la vivienda, con otras muy distintas a las que errónea o dolosamente refiere el actor; además, el artículo 24, que tergiversa indebidamente el actor en su demanda, solo es aplicable a los usos comerciales.

En la **controversia 94/2009**, se analizó por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el sistema de distribución de

competencias establecido en la Constitución Federal en materia de asentamientos humanos, en supuesta violación de su autonomía municipal, de cuyo Considerando Sexto de su resolución se avala plenamente la legalidad de la nueva Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado y demás disposiciones que se impugnan.

En la **controversia 74/2008**, se alegaron violaciones constitucionales por lesionar la facultad de los municipios para coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de los servicios públicos; por la obligación de coordinación por parte de los Ayuntamientos pertenecientes a una misma área metropolitana y la obligación de éstos con el Ejecutivo local de celebrar convenios para planear y regular su desarrollo; por limitar su facultad de autogobierno, autorganización y libre administración patrimoniales; y por obligar a la coordinación entre el Gobernador y los municipios. Todos los argumentos se declararon infundados.

En la **controversia 54/2010**, se demandó la invalidez y así se reconoció por la Suprema Corte, de diversos artículos del Reglamento para las Construcciones del municipio de Monterrey, toda vez que se contraponen a lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Urbano estatal, al no tomar en cuenta la normativa estatal jerárquicamente superior que contempla la figura de la negativa ficta para los efectos de las solicitudes de los trámites de desarrollo urbano.

En la **controversia 31/2010**, se demandó la invalidez del acto de no publicar en el Periódico Oficial de Quintana Roo, el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Polígono Poniente de la Ciudad de Cancún, afirmando violaciones al artículo 115, fracción V, constitucional, que dispone que le corresponde al municipio formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. En dicho asunto, se esgrimieron diversos argumentos sobre la autonomía municipal; el municipio libre y la facultad del Ayuntamiento de aproar las disposiciones administrativas de observancia general; la intromisión en las decisiones municipales; y en general, la vulneración de la autonomía municipal. Rechazando esos argumentos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en contra del municipio, considerando que *“de la fracción V del artículo 115, no se desprende que el Municipio tenga una facultad exclusiva y definitiva en materia de asentamientos urbanos y protección al medio ambiente. Asimismo, las acciones de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a) de la fracción V del*

artículo 115 constitucional, deben entenderse sujetas a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno.”

En síntesis, las leyes que se impugnan se ajustan plenamente al sistema previsto en la Constitución Federal, en una visión de federalismo y municipalismo cooperativo, para garantizar que, en un marco de colaboración sostenida y respeto mutuo, la ordenación, planeación, administración y gestión del territorio se apegue a los principios del sistema federal de Gobierno y del municipio libre consagrados en la Norma Fundamental y demás leyes relativas.

Se definen y armonizan las atribuciones de los órdenes de gobierno y se privilegia el que las disposiciones se dicten y administren en el nivel más cercano a la población que es el nivel municipal.

La Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano impugnada, otorga mayor participación al municipio en la materia, en equilibrio y colaboración con los otros órdenes de gobierno, pero nunca una competencia exclusiva y excluyente con los demás.

SEXTO. Contestación del Poder Ejecutivo de Quintana

Roo. Por escrito presentado el siete de diciembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁵ Roxana Lili Campos Miranda, en su carácter de Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, presentó contestación en la que, esencialmente, hace valer lo siguiente:

- **La promulgación y publicación del Decreto 194** impugnado, es legal y no contraviene en forma alguna los artículos 115, fracciones II, III, inciso g); IV, incisos a) y c); V, y 133, en relación con el 1o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que fue realizado en cumplimiento a la obligación que tiene el Gobernador de la entidad, en términos de lo establecido por los artículos 69 y 91, fracciones I, II y XIII de la Constitución Política de

⁵ Fojas 315 a 370 del expediente principal.

Quintana Roo; y 4º, párrafo primero, y 7, fracción II, de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

- **Respecto a la ejecución del Decreto 194**, publicado en el periódico oficial del Estado de Quintana Roo, el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, se estima que los argumentos que hace valer el Municipio actor son inoperantes y no deben ser atendidos, ya que parte de una errónea interpretación del contenido de la ley impugnada.

Es viable atender que los municipios no son independientes ni soberanos, ni tienen facultades excluyentes en materia de asentamientos humanos, que por su propia naturaleza es concurrente. Tienen que actuar, en la esfera de sus atribuciones, en el marco de las leyes aplicables, es decir, su ejercicio no es totalmente amplio y absoluto, sino más bien debe sujetarse, como cualquier poder, a lo dispuesto por las leyes federales y estatales relativas, tal como lo dispone el artículo 115 constitucional, el cual establece las condiciones y límites del poder municipal.

En la ley que se impugna no existe ninguna merma o menoscabo de las atribuciones municipales. De hecho, de dieciocho atribuciones que consignaba en su favor la abrogada Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, pasó a veintinueve en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado, con plena alineación a los artículos 115 constitucional y 11 de la Ley General de la materia.

Con ello, es obvio que se reconocen nuevas potestades municipales en materia de asentamientos humanos, pero también obligaciones y responsabilidades, en un marco de afluencia y coordinación entre los tres órdenes de gobierno en dicha materia.

- **En cuanto al primer concepto de invalidez**, la nueva ley que se impugna tiene como objetivos fundamentales *“determinar las acciones y fijar las normas y criterios para una efectiva participación, congruencia y coordinación entre gobierno y sociedad a que se sujetará la ordenación del territorio, así como la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población en la entidad, garantizando en todo momento el fomento, la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos y los equipamientos”*, estableciendo para ello, entre otros elementos, un mecanismo a cargo del Gobierno estatal denominado **Dictamen de Verificación de Congruencia**, el cual tiene fundamento en la fracción III del artículo 1o.,

fracción VII del artículo 10, y párrafo final de los artículos 23 y 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

En ese sentido, el analizar y calificar la congruencia de la planeación estatal, bajo los que se deberán observar los distintos programas de la planeación estatal y desarrollo urbano, no es un capricho ni una invasión de competencias municipales, sino más bien se busca establecer un control entre poderes, sujetos a normas y procedimientos legislativos expresos, evitando el abuso y corrupción con que, en muchos casos, se ha venido gestionando y administrando la planeación municipal del desarrollo urbano y del territorio.

La única finalidad con la que actuó el Congreso de la Unión al legislar la Ley General de la materia tenía el propósito de evitar tales excesos y “autonomías”, como está consignado en el artículo 32 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, en relación con el diverso 23 de la Ley General relativa.

- **En cuanto al segundo concepto de invalidez**, el contenido del Décimo Segundo Transitorio de la Ley impugnada, señala que se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al contenido del Decreto 194 que nos ocupa.

Al respecto, los artículos derogatorios al poner fin a la vigencia de otras disposiciones, no prejuzga su validez, en cambio, al cuestionarse la validez de una norma es posible que la consecuencia jurídica sea su derogación. La derogación, además de impedir, en lo particular o en lo general, la aplicación subsiguiente de la norma, preserva su pertenencia al sistema jurídico sin afectar situaciones creadas; a diferencia de la declaración de invalidez, que una vez declarada inválida la norma, no puede ser aplicada de nuevo si los efectos son generales, en estos casos, la norma eliminada del orden jurídico ya no puede producir consecuencias jurídicas, por lo mismo, aquellos efectos que pudo haber producido pueden ser anulados, esto es a diferencia de la derogación, la invalidez es consecuencia del cuestionamiento del acto de creación, afecta a la norma en sí, no solo su vigencia, pero si la invalidez de declarada con efectos particulares, la norma permanece en el sistema y en el orden jurídico, pues solo se determina su inaplicación al caso específico, lo que no sucede en la derogación que acaba con la vigencia de una norma pero

no la elimina del orden jurídico, sino solo de los órdenes jurídicos subsecuentes a la derogación, ya que no afecta la existencia, sino su aplicación, como ha sido señalado, normas que se encuentran dentro de un mismo plano o rango sin contravenir las normas de mayor jerarquía, para el presente caso la Constitución Federal y las leyes generales, entre otras, por lo que resulta inoperante el indebido señalamiento del Municipio actor, al esgrimir que le causa agravio el artículo Décimo Primero Transitorio.

Por lo que atañe a los elementos que señala el actor respecto de las facultades del municipio en relación a la **autorización de obra de alto impacto** como son los hoteles, supermercados, fraccionamientos, entre otros, resulta falso e inoperante, toda vez que la ley impugnada, en el artículo 13, fracciones XIII y XV, determina que corresponde a los municipios, conforme al artículo 115 constitucional y a la Ley General de la materia, en el ámbito de sus respectivas jurisdiccionales, por un lado, *otorgar o negar autorizaciones, licencias o permisos para realizar fusiones, subdivisiones, parcelaciones, relotificaciones, fraccionamientos, condominios, conjuntos urbanos o urbanizaciones, así como de construcción, ampliación, remodelación, reparación, restauración, demolición o reconstrucción de inmuebles, de propiedad pública o privada situados en el municipio, con estricto apego a este ordenamiento, los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley y demás normas aplicables; sin menoscabo de las atribuciones que esta ley le confiere al Gobierno del Estado* y, por otro, *“autorizar conforme a lo previsto en los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley, la ampliación y delimitación ejidal y su reserva de crecimiento...”*

En ese sentido, el reclamo del Municipio actor donde aduce por una parte que la ley local impugnada, despoja a los municipios de las donaciones, sobre este punto habría que comentar que dicha ley no maneja el término “donaciones”, reconociendo que si bien el artículo 115 constitucional, ni la Ley General de la materia, dejan tales “donaciones” en exclusividad de los municipios.

El artículo 57 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, consigna expresamente la posibilidad de que las leyes estatales contemplen donaciones y cesiones, tanto en favor de los municipios como a favor de las entidades federativas, por lo que es claro que no hay despojo alguno, sino que el legislador respecto de la ley local que se reclama, reconoció el hecho incontrovertible de buena fe, que parte de los

equipamientos públicos corran a cargo y bajo costo y responsabilidad del Gobierno local, como en los casos de diversos equipamientos educativos, de salud, abasto, comercio, sistemas de agua, deporte, cultura, entre otras, es decir el Gobierno estatal, a través de programas y políticas de beneficio establecidos en la ley que nos ocupa, en congruencia con el ordinal 57, en relación con el diverso 13 que nos remite a los numerales 3 y 4, salvaguardan en estricto sentido el orden público, interés y seguridad social, prevaleciendo el interés general en beneficio de la entidad.

Por lo que respecta a la **densificación** que refiere el Municipio actor, aduciendo que por encima de la autonomía municipal, además de violar el derecho humano al medio ambiente sano, se debe señalar que, por una parte, la Ley local que se impugna, entre otras disposiciones, contempla el establecer en beneficio de la entidad las disposiciones básicas e instrumentos afines para ordenar el uso del territorio, la planeación y regulación de los asentamientos humanos en el Estado, coordinando dichas acciones entre estado y municipio y/o federales, en estricto apego a las atribuciones, federales y/u obligaciones de las autoridades competentes que así intervengan, en estricto apego a los derechos humanos, y demás principios establecidos en la Constitución Federal y en la Constitución del Estado de Quintana Roo, teniendo como eje el bien común, el medio natural, el espacio público y los equipamientos, guardando estos como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciadas por personas y grupos, evitando rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas y que el crecimiento urbano ocurra sobre suelos agropecuarios de alta calidad, áreas naturales protegidas, manglares y cenotes, para evitar comprometer la capacidad de futuras generaciones, tal y como lo dispone el numeral 7, en relación con los ordinales 3, 4, 5, 13 y demás relativos de la ley estatal impugnada, que establecen las condiciones y límites que regulan la densificación que se reclama, tal y como lo define el citado artículo 7, en su fracción XVII.

Así, la regulación de la densificación, así como establecer zonas susceptibles de crecimiento de los centros de población, para alcanzar un adecuado ordenamiento territorial, y un desarrollo sustentable, bajo sistemas funcionales constructivos y de servicio, así como la administración, vigilancia y salvaguarda de los recursos naturales, atiende primordialmente a criterios de congruencia, coordinación y ajustes, sin que ello implique

un perjuicio a las facultades de los municipios, a quienes no se subordina de manera alguna y, en todo caso, deben atender a dichos criterios para un óptimo desarrollo de la actividad gubernamental, en el caso que así se requiera entre los diferentes órdenes de gobierno, en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

La ley impugnada no contraviene lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, en la que se enumeran facultades municipales que no pueden considerarse exclusivas o aisladas de este orden de gobierno, toda vez que se trata de atribuciones concurrente, lo que implica que las entidades federativas, los municipios y la Federación, pueden válidamente actuar respecto de una misma materia, en la que el Congreso de la Unión determina la forma y los términos de la participación, a través de una ley general y las que de ella emana, acorde con el criterio contenido en la jurisprudencia **P./J. 142/2001**, de rubro: **“FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.”**

Además, los criterios derivados de la **controversia constitucional 94/2009** resultan aplicables, consistentes en las jurisprudencias **P./J. 15/2011**, **P./J. 16/2011** y **P./J. 17/2011**, de rubros: **“ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL”**; **“ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA”** y **“ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA.”**

- **Respecto al tercer concepto de invalidez**, relativo al contenido del **Sexto Transitorio** de la ley local impugnada, el Municipio actor habla de la irretroactividad y refiere numerales sin vinculación alguna, como el 178 que refiere a la ley penal, con lo que se demuestra que es completamente irracional y oscura su argumentación, toda vez que si bien la prohibición de la no aplicación retroactiva de las leyes, no es aplicable cuando la norma favorece a la persona, lo que implica que se permite la aplicación de normas de manera retroactiva en favor de las personas, cuando por ejemplo se reconocen nuevas causas de justificación y/o celeridad y/o optimización del proceso y/o debido procedimiento, se entiende que el principio de irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna tiene excepciones, como son las normas constitucionales,

las procesales y la jurisprudencia, toda vez que si bien el principio de legalidad y de retroactividad, dispone que nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el derecho aplicable, tampoco se puede imponer penas más graves que la aplicable en el momento de la comisión de dicho delito, si con posterioridad a dicha acción la ley dispone una pena más leve, pues la parte se beneficiará de ello.

Como se puede observar se reconoce el principio de la no retroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna, de la misma manera que se reconocen que se permite la aplicación retroactiva de la ley en beneficio de la persona, es decir, si hubiere un beneficio más amplio en una ley posterior, por lo que podrán aplicarse acciones u omisiones consideraras en beneficio de la persona, proceso y/o debido procedimiento, así como la aplicación de la ley de manera retroactiva si puede efectuarse siempre y cuando sea para beneficio de los derechos sustantivos de las personas, es decir, aquellos que por la circunstancia contemplen los de imposible reparación como la vida, la propiedad, la seguridad y la igualdad.

Por tanto, no le asiste razón al Municipio actor al señalar que le causa agravio el artículo Sexto Transitorio de la ley impugnada, toda vez que ha sido sometida al debido proceso y procedimiento establecido en las leyes de la materia a las que se encuentra supeditado el actuar del Congreso local, en razón de la seguridad y legalidad jurídica que representa, quien encomienda parte del proceso legislativo al titular del Ejecutivo estatal y órganos auxiliares, sin que ello menoscabe las atribuciones constitucionales del Municipio actor. Muestra de ello es que se impone un actuar coordinado, entre ambos órdenes de gobierno, sobre todo lo relativo a las acciones de asentamientos humanos y uso de suelo; y respecto a las facultades de apoyo estatal es optativa para las autoridades municipales, toda vez que en dicha norma impugnada no se establece una intervención del gobierno municipal de manera forzada u obligada.

- **Respecto al cuarto concepto de invalidez**, el actor se duele de la vinculación de las **regulaciones urbanas y ambientales**, con una visión y políticas armónicas sobre el uso y aprovechamiento del territorio del Estado, toda vez que afirma que contravienen el orden constitucional al restarle competencia en materia de aprobación, formulación y administración de los **planes de desarrollo municipal**,

así como al **programa de ordenamiento ecológico local**, al permitir que sea el Ejecutivo de la entidad quien ahora emitirá el **Programa de Ordenamiento Ecológico** sin la participación del Gobierno Federal, por lo que se invade la competencia municipal .

La Ley General en la materia, en su artículo 20 BIS 4, dispone que *“los programas de ordenamiento ecológico local serán expedidos por las autoridades municipales, y en su caso del Distrito Federal, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental, y tendrán por objeto: I.- Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales, y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate; II.- Regular, fuera de los centros de población, los usos de suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos; y III.- Establecer criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondiente.”*

Con lo anterior, es claro que el Municipio actor hace afirmaciones falsas, toda vez que las reformas legislativas, tanto a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, como a la Ley de Equilibrio y Protección al Ambiente, en ninguno de sus textos afirma que los municipios perderán sus atribuciones para aprobar, tanto el ordenamiento ecológico del territorio como de los programas de desarrollo urbano en sus jurisdicciones territoriales. Lo anterior se desprende de los artículos 16, 24, fracción XIX, 34, y 184 TER, fracción XIII, todos de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

La ley ordena ofrecer a la sociedad y al gobierno una visión integrada de regulaciones y políticas públicas armónicas sobre el uso y aprovechamiento del territorio del estado, reforzando recíprocamente los temas de desarrollo urbano y medio ambiente, para cancelar de manera definitiva los conflictos competenciales, especiales, materiales y temporales, que han estado presente en esos dos temas.

Aunque tratan y se ocupan de un mismo objeto y propósito, la configuración de las políticas públicas y la regulación de

los usos y aprovechamientos del suelo en el Estado de Quintana Roo, se han dado a conocer desde diferentes ópticas, conceptos e inclusive lenguaje para cada tema, según se trate de suelo urbano o de conservación.

La nueva legislación da sentido y contenidos al ordenamiento territorial. La reforma legislativa que se impugna ordena integrar las visiones y homologar los instrumentos de planeación y zonificación, así como armonizar y vincular las normas aplicables, respecto del uso y aprovechamiento del territorio en esas materias, en particular las de zonificación que afectan el derecho de propiedad.

Se mandata el tener instrumentos de ordenamiento ecológico y de planeación urbana estatales y municipales unificados, integrales y armonizados, para evitar el actual conflicto en la aplicación de los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio (POETs) y los Programas de Desarrollo Urbano (PDUs). La vigente separación de materias, la diversidad de regulaciones e inclusive el uso de lenguajes diferentes, provoca dificultades para el conocimiento público y discrecionalidad por parte de la autoridad en su aplicación, fomentando la capacidad y la corrupción así como tratos “exclusivos” y “cotos” especializados de intervención y gestoría.

Con la nueva ley, en este tema, no pretenden dismantelar instituciones ambientales ni de poner un ordenamiento por encima de otro; ninguno de los dos instrumentos de planeación (POETs y PDUs) pierden capacidades o contenidos, sino que se compele a las autoridades a una congruencia y armonización entre ambas materias, al formular instrumentos con los temas ambiental y urbano en un solo documento legal, homologando al tiempo las herramientas de zonificación (clasificación de uso del suelo, así como las reglas y mecanismos para definir las normas técnicas de la materia: densidades, alturas, coeficientes de uso y ocupación, entre otros). Con ello, se unifican criterios y se evitarán interpretaciones “especializadas” llenas de tecnicismos, abusos y sus costos asociados.

Vale la pena comentar que el propio Gobierno Federal ha estado impulsando la formulación de **programas estatales de ordenamiento territorial** que unifican el tratamiento de esos temas. Es claro también que científica y metodológicamente es posible dar una visión unificadora a los temas del territorio. Así lo atestigua ya la legislación de diversas entidades federativas en el país.

Se refuerza el ordenamiento ecológico del territorio al enlazarlo con la planeación urbana, ambos temas como parte del ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano, dando un sentido pleno e integral a las regulaciones sobre el territorio.

Para asegurar esa perspectiva, la ley expresamente reconoce que los procedimientos, contenidos y alcances de los programas a que se refiere la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en materia de medio ambiente, equilibrio ecológico y protección de los recursos naturales, se sujetarán a lo dispuesto en la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado.

En complemento, para darle integridad a la visión y operación del territorio, la ley ordena armonizar e integrar también los instrumentos de participación social y ciudadana en esos temas. Antes de la reforma legislativa, en el Estado se mantenía consejos y comités consultivos urbanos y ambientales por separado, en sus distintos niveles estatal y municipales, y en ocasiones hasta regionales, lo que fragmenta y distorsiona, no solo la visión del territorio, sino que parcializa y mediatiza la participación ciudadana a conveniencia, mediante la segregación de temas.

La nueva Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano amplía, desarrolla y precisa los instrumentos de participación ciudadana. En ningún caso se pierden capacidades o derechos adquiridos en la materia, únicamente se propone la unificación de los Consejos Estatales y Municipales de medio ambiente y desarrollo urbano para que trabajen juntos, dando sentido y contenido al ordenamiento del territorio con una visión integral e integrada del territorio.

- **En cuanto al quinto concepto de invalidez**, el Municipio actor precisa que al Gobernador local se le otorgan facultades que no están contempladas en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, con lo cual se vulneran las atribuciones del ente municipal. Al respecto, se debe reiterar que en materia de asentamientos humanos, el Municipio no tiene facultades exclusivas ni excluyentes.

En ese sentido, por ley ha sido determinado que el diseño y configuración de la Constancia de Compatibilidad Territorial obedece y se alinea a lo establecido expresamente en la

Ley General de la materia, en su artículo 10, fracciones XVIII y XXIII, de acuerdo a lo cual se impone una concurrencia entre el Gobierno local y los Municipios acciones y obras que tiene un impacto crucial no solo en un centro de población, sino que afectan el desarrollo regional y metropolitano o se ubican en dos o más Municipios, tales como las asignadas en el artículo 80 de la Ley impugnada y donde se incluyen: construcción o ampliación de vialidades regionales, metropolitanas u otros componentes de la infraestructura de vialidades de ese nivel u otros componentes de la infraestructura para la movilidad que comuniquen a más de un Municipio; vialidades primarias, como periféricos y libramientos; centrales de carga, terminales multimodales, centrales de autobuses, ferrocarriles o aeropuertos; plantas de almacenamiento o venta de combustibles, para servicio público o privado; equipamientos educativos, de salud, abasto, comercio, religiosos o recreación mayores de mil metros cuadrados de superficie o de construcción; las acciones urbanísticas relevantes, entre otras.

El propósito de la Constancia de Compatibilidad va más allá de confirmar el uso del suelo y asegurar que una acción urbanística sea compatible con el ordenamiento territorial del Estado. También hace constar su adecuada inserción en las redes del espacio público, el equipamiento y la 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 territoriales negativos en su entorno.

- **En cuanto al sexto agravio**, aduce que el actor hace una interpretación errónea de la ley, confundiendo las normas aplicables a los usos comerciales con los relativos a la vivienda, toda vez que, manifiesta que causa agravio el artículo 24, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, alegando que violenta el derecho humano previsto en el numeral 4 de la Constitución Federal.

El artículo 15 de la ley citada señala que los fraccionamientos y conjuntos urbanísticos se clasifican en: i) habitacionales; ii) comerciales; iii) industriales; iv) turísticos; v) ecoturísticos; vi) mixtos; y vii) funerarios, siendo que cada categoría tiene normas técnicas específicas.

Concretamente para la vivienda el artículo 23 de la ley en comento, establece las medidas mínimas para los lotes y

unidades de aprovechamiento exclusivo de tipología habitacional.

En los conjuntos habitacionales plurifamiliares, la unidad de vivienda mínima no será inferior a 42 metros cuadrados y deberá ajustarse a las normas de habitabilidad que fijen los reglamentos municipales en la materia. Al menos el 20% del perímetro de la unidad deberá tener vista hacia espacio abierto al interior o exterior del inmueble, sin perjuicio de las disposiciones de iluminación y ventilación naturales aplicables.

Los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano podrán establecer mínimos de las áreas edificables y no edificables, y urbanizables, siempre que no sean inferiores a los rangos permitidos por la ley.

Con la finalidad de garantizar la inclusión y el derecho de las personas con discapacidad o movilidad reducida, cuando el proyecto sea de vivienda, cuando menos el 1% de las viviendas contempladas dentro del mismo, será destinado a éstas personas, atendiendo en todo momento en su diseño y construcción, a los criterios y especificaciones que marquen las normas en materia de edificación, con arreglo a las disposiciones de accesibilidad universal y a la Ley de Protección y Desarrollo Integral para las Personas con Discapacidad del Estado y sus normas aplicables.

Los espacios abiertos del fraccionamiento de la superficie vendible se ajustarán a las disposiciones de zonificación de los programas municipales de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano, consideradas como parámetros urbanísticos de coeficiente de ocupación de suelo, no siendo inferiores al 15% del lote o unidad de que se trate, y debiendo considerar que por lo menos el 50% de dicho porcentaje deberá destinarse para áreas verdes y forestación.

Por su parte, el artículo 24 que tergiversa indebidamente el actor, de su lectura se advierte que solo es aplicable a los usos comerciales.

En ese sentido, podemos deducir que la supuesta invasión de competencias municipal es infundada, pues basta con retomar lo que en su momento se estableció en la **controversia constitucional 94/2009**, por cuanto se refiere al sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución Federal en materia de asentamientos

humanos, en concreto, lo relativo en su Considerando Sexto.

En la **controversia 74/2008**, se alegaron violaciones a la competencia municipal para coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de servicios públicos; por la obligación de coordinación por parte de los Ayuntamientos pertenecientes a una misma área metropolitana y a la obligación de éstos con el Ejecutivo local de celebrar convenios para planear y regular su desarrollo; por limitar su facultad de autogobierno, autoorganización y libre administración hacendaria; y por obligar a la coordinación entre el Gobernador y los Municipios. Argumentos todos que se consideraron infundados.

En la **controversia 54/2010**, promovida por el Congreso del Estado de Nuevo León, se demandó la invalidez y, así se reconoció por ese Alto Tribunal, diversos artículos del Reglamento para las Construcciones del Municipio de Monterrey, toda vez que se contraponen a lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, al no tomar en cuenta la normativa estatal jerárquicamente superior que contempla la figura de la negativa ficta para los efectos de las solicitudes de los trámites de desarrollo urbano.

En la **controversia 31/2010**, promovida por el Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, se demandó la invalidez del acto de no publicar en el Periódico Oficial local el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Polígono Poniente de la ciudad de Cancún, afirmando supuestas violaciones al artículo 115, fracción V, constitucional, que dispone que corresponde al Municipio formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. Argumentos que se declararon infundados.

En resumen, el Decreto 194 impugnado, no contraviene el artículo 115, fracciones II, III, inciso g), IV, incisos a) y c), y V, de la Constitución Federal, toda vez que se ajusta plenamente al sistema jurídico político mandato en dicha Norma Suprema, en una visión de Federalismo y Municipalidad Cooperativa, para garantizar que, en un marco de colaboración sostenida y respeto mutuo, la ordenación, planeación, administración y gestión del territorio se apegue a los principios del sistema federal y del municipio libre.

De ese modo, la Ley de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial de Desarrollo Urbano otorga una

mayor participación al Municipio actor, en la materia, en equilibrio y colaboración con los otros órdenes de gobierno, pero nunca una competencia exclusiva y excluyente con los demás, acorde con el artículo 73, fracción XXIX-C y 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

SÉPTIMO. Opinión del Procurador General de la República. Este funcionario no realizó manifestación o pedimento alguno.

OCTAVO. Audiencia. Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintidós de enero de dos mil diecinueve, se llevó a cabo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del diverso 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.⁶

NOVENO. Retorno. Por auto de diecinueve de marzo de dos mil diecinueve dictado por el Presidente de este Alto Tribunal, se retornó el presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, al sustituir a la Ministra en retiro Margarita Beatriz Luna Ramos.⁷

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, incisos b) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸; y 10,

⁶ Fojas 398 a 399 del expediente principal.

⁷ Foja 400 del expediente principal.

⁸ **Ley Reglamentaria de la materia.**

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

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

fracción I⁹ y 11, fracción V¹⁰, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Punto Tercero y el diverso Segundo, fracción I, del Acuerdo General número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea una controversia constitucional entre un Municipio, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad federativa donde se encuentra asentado, en la que se impugna la constitucionalidad del Decreto 194 por el que se expide la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y la Ley de Acciones Urbanísticas; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Vivienda, así como de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, todas del Estado de Quintana Roo, publicadas en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.

SEGUNDO. Oportunidad. De conformidad con la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia¹¹, **tratándose de normas generales**, la demanda deberá promoverse a partir del día siguiente de la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

b) La Federación y un Municipio; [...]

i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; [...]"

⁹ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

¹⁰ "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: [...]

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

¹¹ **Ley Reglamentaria de la materia.**

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

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2018

En el caso, la demanda de esta controversia constitucional se presentó de manera oportuna, conforme a lo siguiente:

- El Decreto Número 194 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.
- El plazo de treinta días hábiles para la presentación de la demanda **transcurrió del diecisiete de agosto al veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho.**
- Deben descontarse del cómputo los días sábados dieciocho y veinticinco de agosto, así como uno, ocho, quince y veintidós de septiembre; los días domingos diecinueve y veintiséis de agosto, así como dos, nueve, dieciséis y veintitrés de septiembre, y de igual forma el día catorce de septiembre, todos de dos mil dieciocho, por haber sido inhábiles conforme a lo establecido en los artículos 2o. de la Ley Reglamentaria y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Lo anterior se aprecia en el siguiente calendario:

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
Agosto de 2018						
12	13	14	15	<u>16</u>	17	18
19	20	21	22	23	24	25
26	27	28	29	30	31	1
Septiembre de 2018						
2	3	4	5	6	7	8
9	10	11	12	13	14	15
16	17	18	19	20	21	22
23	24	25	26	27¹²	28	29

- Por lo tanto, si la demanda promovida se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho, se concluye que **su presentación resulta oportuna.**

¹² Día de la recepción de la demanda, visible al reverso de la foja 71 del expediente.

TERCERO. Legitimación activa. Enseguida se aborda el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional.

En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³, se prevé que este Tribunal Constitucional es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos.

Por su parte, de acuerdo con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria que rige a las controversias constitucionales¹⁴, **el Municipio actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo** y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, suscribe la demanda de controversia constitucional, Juan Carlos Beristain Navarrete, en su carácter de Síndico del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, lo que acredita mediante copia certificada de la constancia de mayoría y validez respectiva, expedida por el Consejo Distrital 10 del Instituto Electoral

¹³ **Constitución Federal.**

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

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

i). Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; (...)”

¹⁴ **Ley Reglamentaria de la materia.**

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

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; (...).

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

de Quintana Roo el doce de junio de dos mil dieciséis, así como del acta de la primera sesión solemne de instalación del Ayuntamiento para el periodo 2016-2018, de treinta de septiembre de dos mil dieciséis.¹⁵

Ahora, conforme al artículo 92, fracción V, de la Ley de los Municipios de Quintana Roo¹⁶, al Síndico le corresponde ser el apoderado jurídico del Ayuntamiento ante instancias judiciales en los que el Municipio sea parte; por tanto, en el caso, **quien suscribe la demanda de esta controversia cuentan con legitimación activa para promoverla.**

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

El artículo 105, fracción I, inciso i) ¹⁷, de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Por su parte, los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero¹⁸, de la mencionada Ley Reglamentaria, serán demandados

¹⁵ Fojas 73 a 85 del expediente principal.

¹⁶ **Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.**

“**Artículo 92.-** Al Síndico/a Municipal le corresponden las siguientes atribuciones y obligaciones: [...]

V. Ser Apoderado/a Jurídico del Ayuntamiento ante instancias judiciales en los que el Municipio sea parte; [...]”

¹⁷ **Constitución Federal.**

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

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

i). Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; (...)

¹⁸ **Ley Reglamentaria de la materia.**

“**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: (...)

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

En este asunto son autoridades demandadas los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, teniendo en cuenta que en el auto admisorio se aclaró que el Secretario de Gobierno y el Director del Periódico Oficial de la entidad federativa, son órganos subordinados del último Poder citado, acorde con la **jurisprudencia P./J. 84/2000**, de rubro: **“LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS”** (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 967, registro 191294).

Atendiendo a ello, por el **Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo** compareció Eduardo Lorenzo Martínez Arcila, en su carácter de Presidente de la Gran Comisión de la Décimo Quinta Legislatura del Congreso de dicha entidad federativa, lo que acredita con la copia certificada del acta de elección de Presidente, Secretario y Vocales de la Gran Comisión de la referida Legislatura, de cinco de septiembre de dos mil diecisiete¹⁹; en tanto que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo²⁰, a

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

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

¹⁹ Fojas 2 a 4 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Quintana Roo.

²⁰ **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.**

“Artículo 44.- La Gran Comisión será integrada por los Presidentes de las Comisiones Ordinarias de Puntos Constitucionales, Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria, Justicia, Hacienda, Presupuesto y Cuenta y Asuntos Municipales. [...]

El Presidente de la Gran Comisión tendrá el carácter de Coordinador del Poder Legislativo y de representante legal del mismo, ante cualquier autoridad administrativa o judicial.”

dicho funcionario le compete ejercer la representación legal del Congreso local; por tanto, resulta claro que **dicha autoridad cuenta legitimación pasiva en este asunto.**

Ahora bien, el **Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo**, compareció por conducto de Roxana Lili Campos Miranda, en su carácter de en su carácter de Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo local, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento expedida por el Gobernador de la citada entidad federativa el diez de julio de dos mil dieciocho²¹; y en términos del artículo 51, segundo párrafo, de la Constitución Política de dicho Estado²², cuenta con facultades para representar al titular del Ejecutivo estatal ante esta instancia constitucional; por tanto, **cuenta con legitimación pasiva para intervenir en esta controversia.**

QUINTO. Causales de improcedencia. En el caso, las autoridades demandadas no hicieron valer motivos de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte que se actualice alguna de oficio.

SEXTO. Precisión de la litis. A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria que rige a este procedimiento constitucional²³, resulta procedente hacer la siguiente precisión que deriva de la lectura integral de la demanda:

²¹ Foja 372 de autos.

²² **Constitución Política del Estado de Quintana Roo.**

“**Artículo 51.**- No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

El Titular del Ejecutivo Estatal representará al Estado en los asuntos en que éste sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley. En el supuesto previsto en el Artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado será representado por el Gobernador, en cuyo caso, los convenios que éste celebre deberán ser aprobados por la Legislatura.”

²³ **Ley Reglamentaria de la materia.**

“**Artículo 39.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

Artículo 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

El Municipio actor en su escrito de demanda impugna el **“Decreto número 194, por el que se expide la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Quintana Roo, se expide la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Vivienda del Estado de Quintana Roo, se reforman los artículos 16, 24, 34, párrafo segundo, y se adiciona un último párrafo al artículo 184 Ter, todos de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, se reforman los párrafos segundo y tercero y se adiciona un cuarto párrafo al artículo 4 de la Ley de Propiedad de Condominio de Inmuebles del Estado de Quintana Roo, y se reforman el Artículo Segundo de la Ley de Expropiación del Estado de Quintana Roo.”**, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el jueves dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.

De lo anterior se desprende que a través del Decreto 194, se expidieron, reformaron y adicionaron diversos ordenamientos legales del Estado de Quintana Roo, a saber:

- La Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado.
- Ley de Acciones Urbanísticas del Estado.
- Ley de Vivienda del Estado.
- Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente del Estado.
- Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles del Estado.
- Ley de Expropiación del Estado.

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;”

Ahora bien, de la lectura integral de los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor, se advierte que solo esgrime argumentos encaminados a cuestionar la constitucionalidad de ciertas disposiciones contenidas en los siguientes ordenamientos:

- **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo**, en sus artículos 10, 11, 13 fracción IV, 23, 24, 31, 32, 33, 43, 44, 45 y 46, así como sus Transitorios Sexto y Duodécimo.
- **Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente del Estado de Quintana Roo**, en sus artículos 16, 24, último párrafo, 34, párrafo segundo y 184 Ter, último párrafo.
- **Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**, concretamente sus artículos 1, 5, fracción I, 6, 12, 24 fracción I y 46.

Al respecto, se debe precisar que, si bien el Municipio actor alude en su demanda a la fracción “**IV**” del artículo 13 de la Ley de Asentamientos Humanos local que impugna; lo cierto es que **los argumentos que desarrolla en su primer concepto de invalidez se encuentran dirigidos a cuestionar la facultad del Ejecutivo local para emitir un previo Dictamen de Verificación de Congruencia**, para publicar los reglamentos e instrumentos de planeación, así como para inscribirlos en el Registro Público, lo cual se encuentra previsto en la **fracción VI** del referido artículo 13²⁴, por lo que será esta última fracción la que se tendrá como impugnada y analizada en el fondo del asunto.

²⁴ **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.**

“**Artículo 13.** Corresponde a los Municipios, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones: (...)

IV. Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas aplicables a las materias de su competencia, conforme a esta ley y otras disposiciones jurídicas;
(...)

VI. Enviar al Ejecutivo del Estado para su publicación, los reglamentos e instrumentos de planeación a que se refiere el artículo 31 de esta ley, estos últimos **previo Dictamen de Verificación de Congruencia emitido por la Secretaría**, así como para su inscripción en el Registro Público; (...)”

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

“ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL. Con la adición al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en ella. En dicha materia las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. La ley relativa es la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones originales tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. El indicado ordenamiento fue modificado en 1981 y 1984, a fin de

incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarlo a las reformas del artículo 115 de la Constitución General de la República. De este modo, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional.” (Jurisprudencia P./J. 15/2011. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 886, registro 161384).

“ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA. *La facultad constitucional concurrente en materia de asentamientos humanos prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. En este sentido, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: a) La normativa, que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diferentes niveles de gobierno; y, b) La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.”* (Jurisprudencia P./J. 16/2011. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, registro 161382).

“ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA

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

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

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

El artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución Federal, establece que el Congreso tiene la facultad de expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los Municipios, en el ámbito de sus competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de

cumplir la finalidad prevista en el artículo 27 constitucional.

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

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

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

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

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

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad: (...)

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades

federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”.

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

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

“Ahora, desde el punto de vista del orden de gobierno municipal, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, establece las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos; fracción que, en particular, hay que subrayarlo, no

se refiere ni a facultades normativas exclusivas del ente municipal, ni a servicios públicos que tiene encomendados, pues todo ello se encuentra previsto en las diversas fracciones II y III de dicho precepto constitucional, respectivamente.

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

‘Art. 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: (...)

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

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;**
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;**
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;**
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;**
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;**
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;**
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;**
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e**

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

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

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

Si bien esta fracción se reformó en diciembre de mil novecientos noventa y nueve, su contenido solamente se alteró de manera parcial, al agregarse como facultades la formulación de planes de desarrollo regional (actual inciso c)); control y vigilancia de la utilización de suelo (actual inciso d)); formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros (actual inciso h)); y, celebración de convenios para administración y custodia de zonas federales (actual inciso i)). Por lo que la facultad concurrente municipal relativa a los asentamientos humanos ya se encontraba como tal desde mil novecientos ochenta y tres, siendo que la reforma de mil novecientos noventa y nueve simplemente tuvo como finalidad aclarar la redacción creando incisos, tal como se advierte del dictamen de la cámara de origen sobre las nueve iniciativas que se presentaron para la reforma al artículo 115 por parte de diversos grupos parlamentarios²⁵.

Fue entonces, en la reforma de dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, cuando se estableció de manera expresa la facultad municipal relacionada con la zonificación y planes de desarrollo urbano, pero sin la intención del constituyente de que esta facultad fuera más allá de una intervención por parte del municipio en las facultades estatales y federales en la materia, originarias desde la reforma de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, como lo hemos referido anteriormente; tan es así, que el

²⁵ Dictamen de la cámara de origen: "4.5 Se corrige el actual modelo de redacción que contiene la fracción V del artículo 115 constitucional para abrirlo en incisos y dar mayor claridad a cada una de las materias concurrentes del municipio. En consecuencia, para atender al espíritu de las iniciativas, se faculta al municipio para no sólo controlar y vigilar el uso de suelo sino para autorizarlo; a la par que se le faculta constitucionalmente para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, y participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en aquello que se vincule a la planeación regional".

municipio en estos momentos históricos era todavía “administrado” y no “gobernado” por un ayuntamiento²⁶.

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

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

Considerando lo anterior puede decirse que, frente al ámbito competencial del municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la Ley General respectiva. La primera, consistente en distribuir competencias en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, regular mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de

²⁶ La exposición de motivos de la reforma del dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se refiere a la fracción estudiada solamente en el siguiente párrafo que se transcribe: “Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que en la fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución”; por su parte, el dictamen de la cámara de origen es aun más escueto ya que sólo precisó lo siguiente: “A juicio de los suscritos, la fracción V que se propone, enriquece notablemente la facultad de los municipios para intervenir en la planeación de su desarrollo urbano, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en la vigilancia del uso del suelo y en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Crear y administrar zonas de reservas ecológicas y expedir la reglamentación necesaria, son facultades de un extraordinario alcance que ponen las bases para consolidar a los municipios como los más fuertes puntales del desarrollo nacional”.

estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, pero sin convertir al municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno. Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 17/2011, de rubro ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA.²⁷

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

En efecto, de lo transcrito se desprende que, conforme a lo resuelto en la **controversia constitucional 19/2017**, es criterio de este Tribunal Pleno que, con motivo de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios, con base en la fracción V de ese precepto, **cuentan con una autonomía frente a la planeación nacional y estatal, no pudiendo tener el carácter de un mero ejecutor, sino tener una intervención real y**

²⁷ **“ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA.** Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápito de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor.” (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo XXXIV, Agosto de 2011, Página 887, Registro 161383).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2018

efectiva en ella, de manera que el Congreso de la Unión, como las legislaturas locales, al expedir una legislación sobre asentamientos humanos, a la luz de los objetivos establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, a fin de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, **deben respetar un ámbito de autonomía efectiva para al orden de gobierno municipal**.

Finalmente, cabe indicar que el parámetro expuesto en la materia que se analiza, ha sido retomado por este Tribunal Pleno al resolver la **controversia constitucional 17/2018**, en sesión de nueve de febrero de dos mil veintiuno, así como en las diversas **controversias constitucionales 11/2018, 12/2018, 15/2018, 16/2018, 18/2018, 19/2018, 20/2018 y 22/2018**, todas resueltas en sesión de once de febrero del año referido.

OCTAVO. Catálogo de temas que serán analizados en esta resolución. Atendiendo al desarrollo jurisprudencial que, sobre las materias de asentamientos humanos y la relativa al equilibrio ecológico y protección al ambiente, ha desarrollado este Tribunal Constitucional, el análisis de la presente controversia constitucional se circunscribirá a los artículos en concreto impugnados en la demanda y, para efectos metodológicos, el estudio de fondo del asunto se centrará en los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor a través de los cuales cuestiona diversas previsiones normativas de los ordenamientos señalados, lo cual se desarrollará conforme a los siguientes temas y subtemas.

CONSIDERANDO	TEMA
NOVENO	Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir el Dictamen de Verificación de Congruencia previsto en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo (artículos 10, 11, 13, fracción VI, 23, 24, 31, 32, 33, 43, 44, 45 y 46). <u>Estudio del primer concepto de invalidez.</u>
DÉCIMO	Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local previstas en la Ley de

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2018

	Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo (artículos 16, 24, 34, párrafo segundo y 184 Ter). <u>Estudio del cuarto concepto de invalidez.</u>
DÉCIMO PRIMERO	Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir la Constancia de Compatibilidad Territorial a que se refiere la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo (artículos 1, 5, fracción I, 6, y 12). <u>Estudio del quinto concepto de invalidez.</u>
DÉCIMO SEGUNDO	Análisis de las impugnaciones relacionadas con la regulación de áreas de cesión para destinos públicos (artículo 46 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo). <u>Estudio del segundo y quinto concepto de invalidez.</u>
DÉCIMO TERCERO	Análisis de las impugnaciones al artículo Duodécimo Transitorio de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo. <u>Estudio del segundo concepto de invalidez.</u>
DÉCIMO CUARTO	Análisis de las impugnaciones a los artículos Sexto Transitorio de la Ley de Asentamientos Humanos local; y 24, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo. <u>Estudio del tercero y sexto conceptos de invalidez.</u>

NOVENO. Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir el Dictamen de Verificación de Congruencia previsto en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo. Del primer concepto de invalidez formulado por el Municipio actor se advierte que impugna los artículos **10, 11, 13, fracción VI, 23, 24, 31, 32, 33, 43, 44, 45 y 46 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, esencialmente, por **la exigencia de un previo Dictamen de Verificación de Congruencia por parte del Ejecutivo estatal**, para que el ente municipal lleve a cabo publicación e inscripción en el Registro Público correspondiente, de los reglamentos e instrumentos municipales de planeación en materia de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico, lo cual, a su parecer, permite una **injerencia indebida del Ejecutivo estatal**, a través de la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente, para formular, aprobar y administrar**

la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, en violación al artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal.

Cabe destacar que, en sus argumentos, el Municipio actor desarrolla un cuadro comparativo donde transcribe los **artículos 10, 11, 13, fracción VI, 23, 24, 31, 32, 33, 43, 44, 45 y 46 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo**, para posteriormente precisar, que tales disposiciones vulneran lo mandado en el artículo 41 de la Constitución Federal, en el sentido de que en ningún caso las Constituciones locales y de la Ciudad de México podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, agregando el Municipio actor, así como las Leyes Generales, ya que la supremacía constitucional consiste en que ninguna ley o disposición jurídica está por encima de la Norma Fundamental y las leyes que de ella emanen, acorde con el artículo 40 constitucional, que determina el sistema de Gobierno Federal.

Asimismo, alega que dichas normas transgreden el artículo 47 de la Constitución Política de Quintana Roo, el cual reconoce que la división territorial y división política y administrativa del Estado es el municipio libre; así como el diverso 90, fracción XIX, de la Ley de los Municipios de dicha entidad federativa, que otorga al Presidente Municipal la atribución de formular y someter a aprobación del Ayuntamiento la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal.

Finalmente, el Municipio actor, de manera concreta, se refiere a la facultad prevista en el **artículo 13, fracción VI, de la Ley de Asentamientos Humanos local impugnada**, que otorga, precisamente, la facultad del Ejecutivo local para emitir un Dictamen de Verificación de Congruencia, como requisito para la publicación e

inscripción de los reglamentos e instrumentos de planeación urbana municipal.

Los preceptos impugnados por el Municipio actor establecen lo siguiente:

“Artículo 10. Son autoridades en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano en el Estado:

I. El Poder Ejecutivo del Estado;

II. La Secretaría, y

III. Los Municipios.”

“Artículo 11. Corresponden al Poder Ejecutivo del Estado las siguientes atribuciones:

I. Formular y conducir las políticas estatales sobre ordenamiento territorial, desarrollo urbano, reservas territoriales, vivienda y asentamientos humanos;

II. Promover el cumplimiento y la efectiva protección de los derechos humanos relacionados con el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y la vivienda;

III. Aprobar y administrar el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable, así como vigilar y evaluar su cumplimiento con la participación de los municipios y la sociedad;

IV. Celebrar convenios con la federación, con otras entidades federativas y con los Municipios, para la planeación, instrumentación y regulación de las acciones de ordenamiento territorial y la promoción y administración del desarrollo urbano de los municipios, áreas conurbadas, zonas metropolitanas y centros de población de la entidad;

V. Participar, en coordinación con los municipios correspondientes, en la formulación, aprobación y ejecución de los programas de zonas metropolitanas y áreas conurbadas de su territorio;

VI. Participar en las instancias de coordinación metropolitana en los términos de esta ley y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;

VII. Formular y conducir la política estatal del suelo urbano, reservas territoriales y desarrollo territorial del Estado;

VIII. Promover y desarrollar mecanismos de financiamiento para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y metropolitano;

IX. Promover acciones y financiamiento para la dotación de infraestructura, equipamiento, espacios públicos, elementos para la movilidad y servicios urbanos, la seguridad de la población que se ubique en los polígonos de salvaguarda determinados por los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley, así como en la protección del patrimonio cultural inmueble y del equilibrio ecológico, la sustentabilidad del territorio y de los centros de población;

X. Conducir, en coordinación con los municipios y otras dependencias y entidades públicas, los procesos de regularización territorial en el Estado;

XI. Proponer a la Legislatura del Estado, acompañado de los estudios técnicos correspondientes, la fundación de Centros de Población, y

XII. Promover la participación social en las materias a que se refiere este ordenamiento.”

“Artículo 13. Corresponde a los Municipios, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones: (...)

VI. Enviar al Ejecutivo del Estado para su publicación, los reglamentos e instrumentos de planeación a que se refiere el artículo 31 de esta ley, estos últimos previo Dictamen de Verificación de Congruencia emitido por la Secretaría, así como para su inscripción en el Registro Público; (...)”

“Artículo 23. Cuando se estén realizando actos u omisiones que contravengan esta ley, sus reglamentos, o los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano, cualquier ciudadano podrá denunciarlo ante la autoridad estatal o municipal competente.”

“Artículo 24. Para asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial, el Estado y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, conformarán y apoyarán la operación de los siguientes órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural:

I. El Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano.

II. Los Consejos Metropolitanos y de Conurbaciones.

III. Los Consejos Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano.”

“Artículo 31. El ordenamiento territorial, ecológico y la planeación y regulación de los asentamientos humanos en la entidad, se llevará a cabo a través de:

I. La Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial;

II. El Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable;

III. Los Programas de Zonas Metropolitanas y Áreas conurbadas, en su caso;

IV. Los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano;

V. Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población;

VI. Los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, y

VII. Los Esquemas Simplificados de Planeación del Desarrollo Urbano y de Centros de Servicios Rurales.

Los programas a que se refiere este artículo serán elaborados, aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades competentes, con las formalidades previstas en este ordenamiento, y estarán a consulta, deliberación y opinión del público en las dependencias que los formulen o apliquen.

Todos los actos de aprobación de los instrumentos de planeación a que se refiere este artículo, deberán explicitar los fundamentos y motivos legales, que con base en este y otros ordenamientos legales, les den origen y los justifiquen.

Son de exclusiva competencia municipal los instrumentos de planeación a que se refieren las fracciones IV a VII de este artículo.

Es obligación de los Municipios formular, consultar, promover y aprobar el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano, que regule el territorio y los asentamientos humanos en sus jurisdicciones. Será optativo, según la dinámica, dimensión y complejidad del desarrollo urbano que presenten sus distintos centros de población o zonas de crecimiento, la promoción de los otros instrumentos de planeación municipal que establece el presente artículo.”

“Artículo 32. Los instrumentos de planeación a que se refiere el artículo anterior deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico señalado en el mismo. Serán el sustento territorial para la formulación de la planeación económica y social en el Estado, así como para definir y orientar la inversión pública e inducir las obras, acciones e inversiones de los sectores privado y social.

Los programas a que se refiere el artículo 31, previamente a su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo y su inscripción en el Registro Público, deberán contar con el Dictamen de Verificación de Congruencia, que para tal efecto emita la Secretaría, en los términos de esta ley.”

“Artículo 33. Los instrumentos de planeación que establece el artículo 31 de esta ley, deberán considerar y compatibilizar los criterios en materia de regulación ambiental de los asentamientos humanos establecidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, las áreas naturales protegidas y en las Normas Oficiales Mexicanas aplicables.

También deberán considerar las políticas y programas de cambio climático, así como el otorgar facilidades urbanísticas y arquitectónicas con perspectiva de género y considerar las necesidades de las personas con discapacidad y los criterios de accesibilidad universal, debiendo estructurar su composición a partir del espacio público, los equipamientos urbanos y la movilidad, privilegiando el bien común y la dignidad del ser humano; la promoción de la cultura socio-ambiental, que permita a la comunidad insertarse respetuosamente en su entorno, propiciando un crecimiento ordenado, con sustentabilidad, resiliencia y una mejor calidad de vida.”

“Artículo 43. El Consejo Consultivo Metropolitano se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, cámaras, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector deberá conformar la mayoría en el Consejo. Lo presidirá el titular de la Secretaría y tendrá las siguientes atribuciones:

I. Proponer a la Comisión de Ordenamiento Metropolitano la agenda en las zonas metropolitanas, así como sus prioridades;

II. Opinar sobre las propuestas de programas de zonas metropolitanas y los proyectos financiados con fondos públicos, así como sobre las directrices generales de la agenda;

III. Fomentar la participación ciudadana, de instituciones académicas, cámaras y colegios de profesionistas en el proceso de planeación; así como generar instancias de apoyo a la evaluación y monitoreo de las políticas públicas urbanas como los observatorios urbanos participativos;

IV. Efectuar el proceso de consulta pública para la elaboración de los programas de zonas metropolitanas o sus modificaciones;

V. Aportar propuestas en el proceso de formulación de los programas y proyectos metropolitanos;

VI. Promover, en coordinación con las autoridades competentes, la elaboración o actualización del atlas de riesgo de la zona metropolitana;

VII. Proponer mecanismos de coordinación con el gobierno federal, así como con los gobiernos estatal y municipales que integran la zona metropolitana, así como de concertación con las organizaciones de la sociedad, para que participen en el proceso de formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de los programas metropolitanos y de desarrollo urbano;

VIII. Apoyar al gobierno estatal y a los municipios en la elaboración de los proyectos de inversión, obras y servicios para la zona metropolitana o correspondiente;

IX. Dar seguimiento y evaluar los resultados e impactos de los programas y demás instrumentos de planeación de la zona metropolitana;

X. Apoyar a la instancia de coordinación de autoridades en la definición y actualización de los criterios para asignar prioridades y prelación a las propuestas y proyectos de acciones, obras o servicios para el desarrollo de las zonas metropolitanas, y

XI. Expedir su reglamento interno.

El desempeño de los cargos en el Consejo Consultivo Metropolitano será honorífico.”

“Artículo 44. Los programas de zonas metropolitanas deberán contemplar los siguientes elementos:

I. Congruencia con la Estrategia Nacional y Estatal de Ordenamiento Territorial y el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano;

II. Conclusiones del diagnóstico que incluya una visión prospectiva de corto, mediano y largo plazo;

III. La definición de objetivos, metas, políticas y estrategias, así como los proyectos y acciones prioritarias, que articulen los distintos ordenamientos, programas de desarrollo social, económico, urbano, turístico, ecológico y de cambio climático que impactan el territorio metropolitano; privilegiando el sentido de utilidad pública, comunitaria, familiar e individual, como el bien común, la seguridad y calidad de vida, así como los valores de integralidad cultural;

IV. La delimitación de la zona metropolitana con los espacios de reserva para una expansión ordenada a mediano y largo plazo, así como las zonas de preservación ecológica y las áreas naturales protegidas, que considere estimaciones técnicas del crecimiento, la

sustentabilidad socio ambiental, el espacio público y la movilidad, y

V. Los instrumentos que permitan la puesta en marcha y ejecución de las políticas, estrategias y proyectos planteados.

Adicionalmente, los Municipios podrán formular y aprobar programas parciales que establecerán el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas o materias, priorizando los temas de interés metropolitano establecidos en esta ley.”

“Artículo 45. El procedimiento para la elaboración y aprobación de los programas de zonas metropolitanas será el siguiente:

I. La Secretaría con el acuerdo de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, procederá a elaborar el Proyecto del Programa de la Zona Metropolitana de que se trate, cumpliendo para ello con los procedimientos y pasos establecidos en esta ley para la formulación de los programas municipales contenidas (sic) en el Capítulo Octavo de este Título;

II. Durante este proceso, la Secretaría, a través del Consejo Consultivo Metropolitano y de las instancias que se establezcan por este Órgano, deberá de mantener una comunicación con los Municipios involucrados y la ciudadanía, para garantizar que sus opiniones sean valoradas adecuadamente en el proceso de formulación del programa;

III. Una vez elaborada la versión final del programa, será entregado a la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, para su revisión, dictamen y aprobación, y

IV. Una vez aprobado por la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, se procederá a su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, a su inscripción en el Registro Público y a su difusión en la zona metropolitana de que se trate.

Una vez aprobados los Programas de las Zonas Metropolitanas o Conurbaciones, los Municipios tendrán el plazo de un año para expedir o adecuar sus programas municipales involucrados, los cuales deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el Programa de la Zona Metropolitana o Conurbación correspondiente.”

“Artículo 46. Se definen como materias de interés metropolitano, las siguientes:

I. La dignificación del ser humano y la comunidad mediante la planeación y ordenamiento del territorio metropolitano;

II. La infraestructura metropolitana y movilidad;

III. La densificación, mejoramiento y consolidación urbana y uso eficiente del territorio, con espacios públicos seguros, inclusivos y con perspectiva de género;

IV. El suelo, la vivienda social y las reservas territoriales, así como la adecuada dotación de destinos del suelo;

V. El espacio público y el sistema natural, como ejes compositivos, estructuradores del territorio metropolitano que promuevan y posibiliten un entorno humano, seguro, saludable, vivible y sustentable;

VI. El equipamiento regional o metropolitano;

VII. La preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, incluyendo la calidad del aire, del suelo, la protección de la atmósfera y la biodiversidad, así como la conservación de las áreas que cumplen servicios ambientales;

VIII. La gestión integral del agua y los recursos hidráulicos, incluyendo el agua potable, el drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales;

IX. La gestión integral de residuos sólidos municipales, especialmente los de manejo especial;

X. La prevención de riesgos, la atención a contingencias, la definición de polígonos de salvaguarda de instalaciones peligrosas o de seguridad pública y la protección civil;

XI. La seguridad pública, y

XII. Otras materias que, a propuesta de las instancias de coordinación metropolitana, se establezcan o declaren por las autoridades competentes.”

Ahora bien, este Tribunal Pleno advierte que, respecto de los artículos **10, 23, 24, 43, 44 y 46 de la Ley de Asentamientos Humanos local impugnada**, el Municipio actor no alude a una afectación directa a su esfera de competencia que tiene reconocida en el artículo 115 de la Constitución Federal, sino que únicamente sostiene su inconstitucionalidad, atendiendo a que vulneran, de manera general, a los diversos artículos 40, 41 y 133 de ese Magno Ordenamiento, en relación con el principio de supremacía constitucional y la forma de gobierno del Estado Federal, ello sin señalar de manera destacada la vulneración que, a su parecer, se

produce a su competencia constitucional. Incluso, en suplencia de sus argumentos, este Tribunal Constitucional no advierte que tales preceptos afecten la esfera de competencia del Municipio actor.

En efecto, de la lectura de tales preceptos se advierte que regulan lo siguiente:

- El artículo **10**, únicamente señala que, el Poder Ejecutivo local, la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable estatal²⁸, y los Municipios, son las **autoridades en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano en el Estado**;
- El artículo **23** regula la **denuncia ciudadana** ante autoridad estatal o municipal competente, respecto a actos u omisiones que contravengan la Ley de Asentamientos Humanos local analizada, sus reglamentos, o los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano;
- El artículo **24**, establece que tanto el Estado como los Municipios, realizarán acciones para la conformación plural y la operación de **órganos auxiliares de participación ciudadana**, en concreto, del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, de los Consejos Metropolitanos y de Conurbaciones; y de los Consejos Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano;
- El artículo **43** regula la forma en que se integrará el **Consejo Consultivo Metropolitano**, así como sus atribuciones, donde destacan el fomento de la participación ciudadana, efectuar los procesos de consulta pública, así como apoyar a los ámbitos de gobierno estatal y municipal en materia de agenda y actividades relacionadas zonas metropolitanas;
- El artículo **44**, señala lo que elementos que deben contemplar los **Programas de Zonas Metropolitanas**, señalando, entre otros, que deben guardar congruencia con la Estrategia Nacional y Estatal de Ordenamiento Territorial y el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano; asimismo, dicho precepto reconoce la **facultad de los Municipios para formular y aprobar programas parciales de interés metropolitano**; y

²⁸ Al respecto, el artículo 7, fracción L, de la Ley de Asentamientos Humanos local impugnada establece:

“**Artículo 7.** Para los efectos de esta ley se entenderá por: (...)

L. **Secretaría:** La **Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable;**”

- El artículo **46**, define las **materias que son de interés metropolitano**.

En ese sentido, de tales normas **no se desprende una vulneración directa a la competencia que tiene reconocida el Municipio actor en el artículo 115 de la Constitución Federal, ni aún en la Ley General de la materia que se analiza**, sino que resultan acordes al marco de dicho ordenamiento al regular preceptos que derivan directamente de esa normativa, en el ámbito tanto de la denuncia ciudadana como en lo relativo a la materia de zonas metropolitanas.

Lo anterior es así, máxime que el alegato principal desarrollado por el Municipio actor en su primer concepto de invalidez, se sostiene, fundamentalmente, en la atribución que la Ley de Asentamientos Humanos local que impugna, otorga al Poder Ejecutivo para emitir un Dictamen de Verificación de Congruencia de los reglamentos e instrumentos municipales en materia de planeación urbana municipal, siendo que los preceptos referidos no regulan cuestiones relacionadas con dicha atribución.

Por ende, resulta **infundado** en esta parte lo que alega el Municipio actor, en torno a las impugnaciones que hace valer en contra de los artículos **10, 23, 24, 43, 44 y 46** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.

Ahora bien, por lo que respecta a los artículos **11, 13, fracción VI, 31, 32, 33 y 45** de la Ley de Asentamientos Humanos local impugnada, de su lectura se advierte que establecen las atribuciones del Ejecutivo local en esa materia, así como los diferentes programas que tienen por objeto regular el ordenamiento territorial, ecológico, la planeación de los asentamientos humanos y

la congruencia de los programas estatales y municipales en esas materias. Dichos preceptos regulan en concreto lo siguiente:

- El artículo **11**, determina las **atribuciones que corresponden al Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo en materia de asentamientos humanos**, dentro de lo cual destaca, su fracción III, relativa a la aprobación y administración del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable, así como vigilar y evaluar su cumplimiento con la participación de los Municipios y de la sociedad, así como facultades de coordinación con los entes municipales en materia de desarrollo urbano y metropolitano.
- El artículo **13, fracción VI**, establece, dentro de las atribuciones de los Municipios, la facultad de enviar los reglamentos e instrumentos de planeación al Ejecutivo del Estado para su publicación e inscripción en el Registro Público, **previo Dictamen de Verificación de Congruencia que emita la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable de la entidad**, aspecto que, de manera concreta, se duele el Municipio actor en su demanda, al señalar que ello viola su competencia reconocida en el artículo 115 de la Constitución Federal;
- El artículo **31**, regula los **diferentes programas estatales y municipales** en materia de ordenamiento territorial, ecológico, así como de planeación y regulación de los asentamientos humanos en la entidad, destacando el precepto que **son de exclusiva competencia municipal**: i) los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano; ii) los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población; iii) los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, y iv) los Esquemas Simplificados de Planeación del Desarrollo Urbano y de Centros de Servicios Rurales;
- El artículo **32**, dispone que los instrumentos de planeación contenidos en el citado artículo 31 **deberán ser congruentes entre sí y con los demás ordenes jerárquicos, además de que éstos tendrán que contar con el Dictamen de Verificación de Congruencia para poder ser publicados**; en tanto que el **33** refiere que tales instrumentos de planeación deberán considerar y compatibilizar los criterios en materia de regulación ambiental de los asentamientos humanos, las políticas y programas de cambio climático, así como otorgar facilidades urbanísticas y arquitectónicas con perspectiva de género y considerar las necesidades de las personas con discapacidad y los criterios de accesibilidad universal.

- El artículo **45**, regula el procedimiento para la elaboración y aprobación de los **Programas de Zonas Metropolitanas**, destacando el precepto que, una vez aprobados dichos programas, los Municipios tendrán el plazo de un año para expedir o adecuar sus programas municipales involucrados, los cuales **deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el Programa de la Zona Metropolitana o Conurbación correspondiente.**

De lo anterior se desprende, que tales preceptos se refieren a la **congruencia** que debe existir entre los diferentes programas estatales y municipales tanto en la materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial, ecológico y metropolitano o de conurbación, destacando la exigencia del artículo **13, fracción VI**, donde se prevé el requerimiento de un **Dictamen de Verificación de Congruencia** emitido por el Ejecutivo estatal, para que el Municipio proceda a la publicación e inscripción de los correspondiente reglamentos e instrumentos de planeación municipal.

Atento a ello, conforme al parámetro constitucional expuesto y a la línea jurisprudencia que ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resultan **infundados** los argumentos formulados por el Municipio actor en su primer concepto invalidez, donde alega que la facultad del Ejecutivo local para emitir un Dictamen de Verificación de Congruencia, vulnera la autonomía constitucional del Municipio, conforme a lo siguiente:

El artículo 115 de la Constitución Federal, en la parte que interesa, dispone:

“Artículo 115. (...)

(REFORMADA, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

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

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

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

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

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

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

Por otra parte, **este Tribunal Constitucional ha determinado que es constitucional la inscripción y registro, así como su**

publicación en los medios de difusión oficial, de los planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial; al igual que la existencia del dictamen de congruencia de los planes y programas municipales respecto de los de distintos niveles de gobierno, emitido por la autoridad competente del Ejecutivo estatal.

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

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

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

“Artículo 8. Corresponden a la Federación, a través de la Secretaría, las atribuciones siguientes: (...)

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

“Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: (...)

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

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

VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los planes y programas municipales en materia de Desarrollo Urbano, Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal; (...)

XXVI. Atender las consultas que realicen los Municipios sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de Desarrollo Urbano, y (...);”

“Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

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

(...)

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

XIII. Solicitar a la autoridad competente de la entidad federativa, la inscripción oportunamente en el Registro Público de la Propiedad de la entidad los planes y programas que se citan en la fracción anterior, así como su publicación en la gaceta o periódico oficial de la entidad;

XIV. Solicitar la incorporación de los planes y programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones en el sistema

de información territorial y urbano a cargo de la Secretaría; (...);”

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

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

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

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

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

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

En efecto, como se explicó, **queda a cargo del Municipio**, como punto de partida para el ejercicio de sus facultades constitucionales, **solicitar a la autoridad local competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia** de los reglamentos, así como de los instrumentos, planes y programas relativos a la planeación en los diferentes niveles, tanto federal, estatal e incluso metropolitano y, **posteriormente, solicitar su inscripción** en el Registro Público del Estado, **así como su publicación** en el Periódico Oficial de la entidad federativa.

En ese orden de ideas, el artículo 11 de la Ley de Asentamientos Humanos local impugnada, señala las atribuciones del Poder Ejecutivo estatal en materia de asentamientos humanos, **sin que de su contenido se comprenda cuestión alguna que incida o restrinja la competencia constitucional que**

corresponde al ente municipal, y si bien en sus fracciones IV y V prevén que dicho Poder podrá convenir y participar coordinadamente en la regulación de aquellas áreas y zonas que constituyan una continuidad física y demográfica que formen dos o más áreas urbanizadas cuyas características revistan cierta importancia estratégica para el desarrollo nacional.

Ello de ninguna forma limita, suplanta o invade las facultades municipales para la formulación, administración, participación, autorización, control y vigilancia de los planes y programas, así como los reglamentos y disposiciones del ámbito municipal, en términos del artículo 115 de la Constitución Federal, máxime que **ello responde a los mandatos de coordinación y congruencia que prevé la Ley General de la materia en lo que respecta a la regulación de zonas metropolitanas y conurbaciones**, tal y como lo establece su Capítulo Quinto, denominado “Programas Metropolitanos y de Zonas Conurbadas.”²⁹

²⁹ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**
“Capítulo Quinto

Programas Metropolitanos y de Zonas Conurbadas

Artículo 31. Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los municipios o las Demarcaciones Territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta Ley, y constituirán una Zona Metropolitana o conurbada interestatal.

Artículo 32. La Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales deberán convenir la delimitación y constitución de una Zona Metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más Centros de Población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas.

En las zonas metropolitanas interestatales y conurbaciones interestatales se constituirá una comisión de ordenamiento, que tendrá carácter permanente y será integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada municipio que lo integre, así como un representante de la Secretaría quien lo presidirá; funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la Zona Metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionará y evaluará su cumplimiento.

Artículo 33. Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta Ley. Los gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Artículo 34. Son de interés metropolitano:

- I. La planeación del ordenamiento del territorio y los Asentamientos Humanos;
- II. La infraestructura vial, tránsito, transporte y la Movilidad;
- III. El suelo y las Reservas territoriales;
- IV. La Densificación, consolidación urbana y uso eficiente del territorio, con espacios públicos seguros y de calidad, como eje articulador;

En consonancia con lo anterior, el artículo **45** impugnado, como se mencionó, regula el procedimiento para la elaboración y aprobación de los **Programas de Zonas Metropolitanas**, destacando el precepto que, una vez aprobados dichos programas, los Municipios tendrán el plazo de un año para expedir o adecuar sus programas municipales involucrados, los cuales **deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el Programa de la Zona Metropolitana o Conurbación correspondiente.**

En efecto, tal regulación no es distinta a la establecida por la Ley General, sin que se advierta que el legislador local ordene a cargo del Municipio un trámite invasor de sus facultades constitucionales, **siendo que los preceptos analizados se constriñen a la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de los instrumentos de planeación municipal con los distintos niveles y ámbitos de planeación.**

Ahora bien, del artículo **31** de la Ley de Asentamientos Humanos local impugnada³⁰, se desprenden los diferentes

-
- V. Las políticas habitacionales y las relativas al equipamiento regional y metropolitano;
 - VI. La localización de espacios para desarrollo industrial de carácter metropolitano;
 - VII. La gestión integral del agua y los recursos hidráulicos, incluyendo el agua potable, el drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales;
 - VIII. La preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, incluyendo la calidad del aire y la protección de la atmósfera;
 - IX. La gestión integral de residuos sólidos municipales, especialmente los industriales y peligrosos;
 - X. La prevención, mitigación y Resiliencia ante los riesgos y los efectos del cambio climático;
 - XI. La infraestructura y equipamientos de carácter estratégico y de seguridad;
 - XII. La accesibilidad universal y la Movilidad;
 - XIII. La seguridad pública, y
 - XIV. Otras acciones que, a propuesta de la comisión de ordenamiento, se establezcan o declaren por las autoridades competentes.

Artículo 35. Para efectos del artículo anterior, la Secretaría emitirá los lineamientos a través de los cuales se establecerán los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculados con políticas, directrices y acciones de interés metropolitano, **cumplan con su objetivo de cobertura y guarden congruencia con los distintos niveles y ámbitos de planeación.**

³⁰ **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.**

“Artículo 31. El ordenamiento territorial, ecológico y la planeación y regulación de los asentamientos humanos en la entidad, se llevará a cabo a través de:

- I. La Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial;
- II. El Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable;

programas para la planeación y ordenamiento de los asentamientos humanos en el Estado de Quintana Roo, de entre los cuales se determina que **son de exclusiva competencia municipal**: i) los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano; ii) los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población; iii) los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, y iv) los Esquemas Simplificados de Planeación del Desarrollo Urbano y de Centros de Servicios Rurales, **los cuales deben, asimismo, responder a la coordinación y congruencia respecto con los demás niveles de gobierno**, tal y como lo dispone el diverso 32 de ese mismo ordenamiento.³¹

En efecto, los referidos programas de competencia municipal, se encuentran regulados por los artículos 7, fracción XLIII, 53, 55, fracción I, 56, fracción III, segundo párrafo, 58, 59, fracción II, y 61, segundo párrafo, de la propia Ley de Asentamientos Humanos local analizada, los cuales disponen:

-
- III. Los Programas de Zonas Metropolitanas y Áreas conurbadas, en su caso;
 - IV. Los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano;
 - V. Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población;
 - VI. Los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, y
 - VII. Los Esquemas Simplificados de Planeación del Desarrollo Urbano y de Centros de Servicios Rurales.

Los programas a que se refiere este artículo serán elaborados, aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades competentes, con las formalidades previstas en este ordenamiento, y estarán a consulta, deliberación y opinión del público en las dependencias que los formulen o apliquen.

Todos los actos de aprobación de los instrumentos de planeación a que se refiere este artículo, deberán explicitar los fundamentos y motivos legales, que con base en este y otros ordenamientos legales, les den origen y los justifiquen.

Son de exclusiva competencia municipal los instrumentos de planeación a que se refieren las fracciones IV a VII de este artículo.

Es obligación de los Municipios formular, consultar, promover y aprobar el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano, que regule el territorio y los asentamientos humanos en sus jurisdicciones. Será optativo, según la dinámica, dimensión y complejidad del desarrollo urbano que presenten sus distintos centros de población o zonas de crecimiento, la promoción de los otros instrumentos de planeación municipal que establece el presente artículo.

³¹ **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo**

“Artículo 32. Los instrumentos de planeación a que se refiere el artículo anterior deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico señalado en el mismo. Serán el sustento territorial para la formulación de la planeación económica y social en el Estado, así como para definir y orientar la inversión pública e inducir las obras, acciones e inversiones de los sectores privado y social.

Los programas a que se refiere el artículo 31, previamente a su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo y su inscripción en el Registro Público, deberán contar con el Dictamen de Verificación de Congruencia, que para tal efecto emita la Secretaría, en los términos de esta ley.”

“Artículo 7. Para los efectos de esta la ley se entenderá por: (...)

XLIII. Programas Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano: Son los instrumentos de ordenamiento ecológico y de planeación del desarrollo urbano municipal, que incluye la regulación al uso y aprovechamiento del territorio municipal, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...)”

“Artículo 53. Los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano deberán de ser congruentes con la Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial del Estado y el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable, e incluirán el diagnóstico, las políticas, las estrategias y los demás lineamientos para el uso, aprovechamiento y ocupación del territorio municipal, comprendiendo tanto las regulaciones de planeación urbana como las relativas al ordenamiento ecológico local.”

“Artículo 55. Los contenidos de los programas municipales de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano deberán de ser congruentes con la estrategia estatal de ordenamiento territorial y el programa estatal de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano sustentable, y considerar las medidas relativas a:

I. Las determinaciones de otros niveles de planeación para el Municipio; (...)”

“Artículo 56. Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población son el conjunto de disposiciones jurídicas y normas técnicas emitidas para:

I. Ordenar y regular el crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población tendientes a la dignificación del ser humano, sus relaciones sociales y a la sustentabilidad socio-ambiental;

II. Establecer o precisar la zonificación de los usos, destinos y reservas, tendientes a componer, regular el uso y aprovechamiento del suelo y sus compatibilidades, las especificaciones de las densidades de población, construcción y ocupación, así como a distribuir las cargas y beneficios del desarrollo urbano, a la luz de estrategias y objetivos que tengan a la convivencia respetuosa con el medio ambiente natural, la creación del espacio público, la integración del paisaje urbano, la infraestructura, el equipamiento y la movilidad sustentable; y a la dignificación del ser humano, sus relaciones sociales y a la sustentabilidad socio ambiental como finalidad última; privilegiando una mejor calidad de vida, la serenidad y el bien común, y

III. Establecer las bases para la programación, así como para proveer el eficiente y eficaz funcionamiento y organización de las acciones, obras y servicios en el Municipio.

Los programas de desarrollo urbano de centros de población guardarán congruencia con los instrumentos de planeación estatales y de zonas metropolitanas y con los programas municipales de ordenamiento territorial, medio ambiente y desarrollo urbano que correspondan.

(...)”

“Artículo 58. Los Programas Parciales de Desarrollo Urbano se derivarán de los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población, y tendrán por objeto:

I. Precisar la zonificación secundaria de las áreas que forman parte de un centro de población;

II. Regular en forma específica las acciones de urbanización, edificación o para la conservación de las obras de arquitectura, derivadas de las acciones de crecimiento, conservación, consolidación o mejoramiento, previstas en los programas del que se deriven, tomando en cuenta la preeminencia del espacio público, el equipamiento, la escala humana, la integración del paisaje urbano, la imagen urbana, el cambio climático, la convivencia respetuosa con el medio ambiente natural, la infraestructura, y la movilidad, mediante ejes compositivos vertebradores; para la dignificación del ser humano, sus relaciones sociales y la sustentabilidad socio-ambiental que promuevan la serenidad vivencial, la paz, la solidaridad y el bien común, y

III. Regular las acciones dirigidas al desarrollo de elementos sectoriales de un centro de población o de un área del mismo, en materias de equipamiento, infraestructura, espacio público, movilidad, servicios, ecología urbana, patrimonio cultural urbano, entre otras.”

“Artículo 59. Los Programas Parciales de Desarrollo Urbano contendrán los siguientes elementos:

I. La referencia al Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población del cual forma parte;

II. Las políticas y los objetivos que se persiguen, en estricta congruencia con los del Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población del cual forma parte; (...)”

“Artículo 61. Los Municipios para la regulación de los asentamientos humanos en el medio rural o de los centros de servicios rurales, que no requieran técnicamente de un programa de desarrollo urbano, podrán contemplar Esquemas Simplificados de Planeación del Desarrollo Urbano, atendiendo a sus

características y dimensiones, conforme a los principios de esta ley.

Los Esquemas Simplificados de Planeación del Desarrollo Urbano son un instrumento de carácter técnico administrativo que tiene por objeto ordenar y orientar el crecimiento de los asentamientos humanos de manera equilibrada y racional a corto y mediano plazos, para dar solución a los diversos problemas que adolece las localidades que se encuentran en el rango poblacional menor a los veinticinco mil habitantes y que ameriten la aplicación de normas de planificación urbana. Estos esquemas deben de ser congruentes con las condicionantes sectoriales de desarrollo urbano vigente.

(...).”

De lo anterior se desprende que:

- Los **Programas Municipales de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano** son instrumentos de ordenamiento ecológico y planeación del desarrollo urbano que regulan el uso y aprovechamiento del territorio municipal, mediante la inclusión de políticas, estrategias y lineamientos necesarios, a los cuales **se les exige congruencia** con el orden estatal, en concreto, la Estrategia Estatal de Ordenamiento Territorial del Estado y el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable;
- Los **Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población** son disposiciones jurídicas y normas técnicas dirigidas a 1) ordenar y regular lo concerniente a los centros de población tendientes a la dignificación del ser humano, 2) establecer la zonificación de los usos, destinos y reservas dirigidos a regular el uso y aprovechamiento del suelo y sus compatibilidades, conforme a la densidad poblacional y 3) delimitar las bases para la programación, organización y eficaz cumplimiento de los servicios, obras y acciones en el Municipio, a los cuales **se les exige congruencia** con los instrumentos de planeación estatales y de zonas metropolitanas y con los programas municipales de ordenamiento territorial, medio ambiente y desarrollo urbano que correspondan;
- Los **Programas Parciales de Desarrollo Urbano** son instrumentos secundarios derivados de los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población, que regulan de manera accesoria todo lo relacionado con las zonificaciones secundarias de las áreas correspondientes a los centros de población, cuyas políticas y objetivos **deben guardar estricta**

congruencia con los del Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población del cual forma parte; y

- Los **Esquemas Simplificados de Planeación del Desarrollo Urbano** son aquellos técnico-administrativos (secundarios) que podrán ser utilizados en casos donde no se requiera de un programa de desarrollo urbano, pues su objeto es ordenar y orientar el crecimiento de los asentamientos humanos a corto y mediano plazo, los cuales **deben de ser congruentes** con las condicionantes sectoriales de desarrollo urbano vigente.

Así pues, se evidencia que la normativa local impugnada dispone que los instrumentos municipales a través de los cuales se llevará a cabo el ordenamiento territorial, así como la planeación y regulación de los asentamientos humanos en el Estado de Quintana Roo, **deberán ser congruentes y homogéneos** con los establecidos en el resto de los niveles de gobierno, siendo que solo en ese caso podrán ser publicados e inscritos en el Registro Público respectivo.

Como se mencionó, la formulación, participación, autorización, intervención y celebración de programas y planes de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial reservados para los Municipios, previstos en el texto constitucional, **deben entenderse en el sentido de que se encuentran sujetos a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales en la materia**, es decir, **bajo los principios de concurrencia, coordinación y congruencia**, en relación con los demás órdenes de gobierno.

Atendiendo a ello, el legislador local en aras de asegurar la homogeneidad y congruencia, facultó al Ejecutivo local, a través de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, para verificar que los reglamentos e instrumentos municipales respectivos en la materia, cumplan con tal exigencia, esto es, que previo a su publicación e inscripción, se examine que sean acordes a las

disposiciones emitidas por los demás órdenes de gobierno, de manera que **las previsiones normativas analizadas cumplen con el mandato constitucional referente a la congruencia, concurrencia y coordinación en materia de asentamientos humanos.**

Así, son **infundadas** las impugnaciones que hace valer el actor en torno a los artículos **11, 13, fracción VI, 31, 32, 33 y 45**, de la Ley de Asentamientos Humanos local que se analiza, pues **tales previsiones resultan acordes con los mandatos establecidos por el Congreso de la Unión en la Ley General de la materia**, siendo constitucional, en concreto, la facultad del Ejecutivo local de emitir un Dictamen de Verificación de Congruencia, como requisito previo a la publicación del reglamento o instrumento de planeación municipal, así como su inscripción en el Registro Público local.

Son aplicables al caso, los criterios contenidos en las **tesis P./J. 18/2011, 1a. CXXXI/2014 (10a.) y 2a. XLV/2012 (10a.)**, de rubro, texto y datos de identificación que se transcriben a continuación:

“ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ANALIZADO EN EL CONTEXTO DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES CONCURRENTES EN ESA MATERIA, ES CONSTITUCIONAL. El cumplimiento del requisito de congruencia establecido en el indicado precepto, previamente a la publicación del programa correspondiente y a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deriva de las obligaciones contenidas en las diversas fracciones del artículo 51 de la Ley citada, de donde se advierte la necesidad de congruencia y no contravención de los planes y programas municipales respecto a lo determinado en los estatales y federales en la materia. Esta situación, analizada en el contexto de las facultades concurrentes a las que se refieren los distintos incisos de la fracción V del artículo 115 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite concluir que las acciones de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo constitucional señalado, deben entenderse sujetas a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno, sin que lo anterior lleve a considerar que el Municipio queda a merced de las decisiones del Estado cuando pueden ser potencialmente arbitrarias al no contar con un control de la actuación del órgano que debe realizarlas, como es la Secretaría de Desarrollo Sustentable perteneciente al Gobierno del Estado, pues la no arbitrariedad de las decisiones debe tener su límite y control en el propio dictamen de congruencia que emita la Secretaría una vez que analice y verifique que los planes y programas municipales guardan congruencia entre los distintos niveles de planeación, dictamen que en todos los casos debe contener los motivos y las razones por las cuales el gobierno local decida sobre la congruencia o la falta de ella de los planes y programas municipales, justificando clara y expresamente las recomendaciones que considere pertinentes en caso de detectar incongruencias. De este modo, siempre que el dictamen de congruencia reúna los requisitos aludidos, como requisito previo para la publicación e inscripción en el registro público, no podrá entenderse como arbitrario, de ahí que el artículo 52 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, analizado en el contexto de las facultades constitucionales concurrentes en la materia de asentamientos humanos, es constitucional.” (Jurisprudencia P./J. 18/2011. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 885, registro 161385).

“ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO. LAS FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS EN ESTAS MATERIAS DEBEN DESARROLLARSE EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Tribunal en Pleno de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 94/2009, de la que derivaron las jurisprudencias P./J. 15/2011 y P./J. 16/2011, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, páginas 886 y 888, de rubros: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTES POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL." y "ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA." respectivamente, estableció que si bien las materias de desarrollo urbano y asentamientos humanos son concurrentes, existen dos vías para analizar sus ámbitos de competencia que son paralelas y complementarias: 1) la vía normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de diversas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y, 2) la de los planes, programas y acciones relacionados con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de forma distinta a la validez, con criterios de congruencia, coordinación y ajuste. De ahí que aun cuando sean materias concurrentes en las que intervienen los tres niveles de gobierno, los municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias, por lo tanto al ejercer sus atribuciones, lo deberán hacer como lo establece el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que enumera las facultades que tienen en materia de asentamientos humanos y que indica que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas." (Tesis aislada 1a. CXXXI/2014 (10a.). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 866, registro 200610).

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FACULTAD DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE TLAXCALA PARA CONTROLAR Y VIGILAR LA UTILIZACIÓN DEL SUELO EN LA ENTIDAD NO IMPLICA UNA TRANSGRESIÓN A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL. Conforme al marco jurídico aplicable a la materia de asentamientos humanos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Asentamientos Humanos y demás leyes locales), el Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, a

través de la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, tiene facultades para realizar actos tendentes a vigilar y controlar la utilización del suelo en la entidad, independientemente de las facultades que sobre la misma materia puedan ejercer los Municipios respecto de construcciones ubicadas dentro de su jurisdicción territorial, pues es precisamente aquel Poder quien, bajo el régimen de concurrencia que opera en el sistema jurídico mexicano, está facultado para proveer lo necesario para la exacta observancia de las disposiciones legales a que deben sujetarse los sectores público, privado y social en la localidad, sin que ello implique una transgresión a la autonomía municipal. De esta manera, el ejercicio de atribuciones en la materia por los Municipios del Estado de Tlaxcala está condicionado al pronunciamiento que, derivado de sus facultades de inspección y determinación de infracciones y sanciones, el Poder Ejecutivo local, a través de la dependencia especializada en el ramo, pueda emitir en torno al cumplimiento de los requisitos legales que toda construcción u obra en la entidad deba satisfacer.” (Tesis aislada 2a. XLV/2012 (10a.). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro IX, junio de 2012, Tomo 1, página 604, registro 2000965).

Por los motivos expuestos, lo procedente es reconocer la **validez**, en la materia de lo analizado en este considerando, de los artículos **10, 11, 13, fracción VI, 23, 24, 31, 32, 33, 43, 44, 45 y 46** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, publicada mediante Decreto 194 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.

DÉCIMO. Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local previstas en la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo. En su cuarto concepto de invalidez, el Municipio actor impugna los artículos **16, 24, 34, párrafo segundo y 184 Ter, último párrafo**, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, pues a su parecer vincula

indebidamente la parte ambiental con los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, restan competencia al Municipio actor al permitir que sea el Ejecutivo local quien emita el Programa de Ordenamiento Ecológico, lo que invade, incluso, la competencia municipal reconocida en el artículo 20 Bis 4 de la Ley General aplicable a dicha materia.

En ese sentido, aduce que la normativa impugnada fusiona indebidamente el Programa de Desarrollo Urbano con el Programa de Ordenamiento Ecológico local, pues éstos últimos serán expedidos por las autoridades municipales, de manera que no pueden pasar procesos de consulta relativos a su evaluación, formulación y modificación, donde el Consejo Consultivo de Ecología del Estado de Quintana Roo sesione en acuerdo con el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable, a los que se refiere la Ley de Asentamientos Humanos local impugnada.

Además, considera que el Ejecutivo local invade las competencias municipales, pues la normativa impugnada regula un procedimiento que invade la facultad del Municipio para determinar de manera libre los procedimientos para expedir sus programas de desarrollo urbano y de ordenamientos ecológicos, así como autorizaciones de acciones urbanísticas en su jurisdicción, lo que, además, a su parecer, propicia un daño irreversible dentro de la recaudación de las contribuciones de los ciudadanos violentando el principio de legalidad.

Las normas impugnadas por el actor disponen lo siguiente:

“Artículo 16.- El ordenamiento ecológico del territorio estatal, se llevará a cabo a través de los programas de ordenamiento ecológico:

I. General del Estado;

II. Regionales, y

III. Locales.

Con el propósito de integrar en un solo instrumento las regulaciones urbanas y ambientales, con una visión y políticas armónicas sobre el uso y aprovechamiento del territorio del Estado, los Programas de Ordenamiento Ecológico General del Estado y Locales mencionados en este artículo, estarán contenidos en el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable y en los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano, según correspondan, a los que se refiere la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.

“Artículo 24.- La realización de las obras o actividades a que se refiere este artículo, se sujetarán al procedimiento de evaluación de la manifestación de impacto ambiental, mismo que será autorizado por el Instituto conforme al procedimiento previsto en el Reglamento correspondiente:

I.- Obra pública;

II.- Vías de comunicación estatales y caminos rurales;

III.- Procesadoras de alimentos, rastros y frigoríficos; procesadoras de hule natural y sus derivados; procesadoras de bebidas, ladrilleras, textiles, maquiladoras, curtidurías, industria automotriz y del vidrio y sus derivados;

IV.- Obras realizadas dentro de predios agropecuarios tales como almacenamientos pequeños para riego y control de avenidas;

V.- Instalaciones para captación de agua, para extraer volúmenes considerables, en los términos que se determinen en el reglamento de la ley;

VI.- Corredores Industriales, Parques y Zonas Industriales, a excepción de aquellas en las que se prevean la realización de actividades altamente riesgosas de competencia federal;

VII.- Exploración, explotación, extracción y procesamiento físico de sustancias que constituyan depósitos de naturaleza semejante a los componentes de los terrenos; tales como la roca y demás materiales pétreos, o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales, construcción u ornamento de obras;

VIII.- Sistemas de manejo y disposición de residuos de manejo especial;

IX.- Confinamientos, instalaciones de tratamiento o de eliminación de residuos sólidos urbanos y de manejo especial;

X.- Fraccionamientos y unidades habitacionales, desarrollos inmobiliarios que no se encuentren en ecosistemas costeros y nuevos centros de población;

XI.- Hoteles, restaurantes y centros comerciales que no se encuentren en zonas de jurisdicción Federal;

XII.- Centrales de autotransporte público y privado de carácter estatal;

XIII.- Hospitales y establecimientos en donde se realicen actividades riesgosas;

XIV.- Las que se susciten de convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que el Estado asuma funciones de la Federación;

XV.- Plantas de tratamiento de aguas residuales, sistemas de drenaje y alcantarillado, bordos, represamientos y plantas de potabilización de aguas;

XVI.- Granjas agrícolas o pecuarias de explotación intensiva;

XVII.- Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia estatal o municipal;

XVIII.- Cambio de uso del suelo en terrenos considerados como acahuales; y

XIX.- Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia estatal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente.

La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, expedirán las disposiciones administrativas que permitan unificar, armonizar, simplificar y evitar la duplicidad de trámites, costos y tiempos de gestión de las manifestaciones de impacto ambiental y los dictámenes de impacto territorial a que hacen referencia esta ley y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.

“Artículo 34.- Una vez presentada la manifestación de impacto ambiental, el Instituto iniciará el procedimiento de evaluación, para lo cual revisará que la solicitud se ajuste a las formalidades previstas en esta Ley y su Reglamento, e integrará el expediente respectivo en un plazo no mayor de 10 días hábiles.

Para la evaluación en materia de impacto ambiental de las obras y actividades a que se refiere el artículo 24, la

Secretaría se sujetará a lo que establezcan los ordenamientos antes señalados, las Normas Oficiales Mexicanas, así como los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones legales que resulten aplicables. (...)

“Artículo 184 TER.- El Consejo Consultivo de Ecología del Estado, tendrá las siguientes atribuciones: (...)

En los procesos de consulta relativos a la evaluación, formulación y modificación de los Programas de Ordenamiento Ecológico, el Consejo Consultivo de Ecología del Estado deberá sesionar en acuerdo con el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable, a que se refiere la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.”

De lo anterior, se advierte que los preceptos reclamados por el Municipio actor regulan, en concreto, lo siguiente:

- El artículo 16, establece la existencia de **tres tipos de Programas de Ordenamiento Ecológico**: 1) General del Estado; 2) Regionales; y 3) Locales; asimismo, dispone que **los Programas de Ordenamiento Ecológico General del Estado y Locales, estarán contenidos en el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable y en los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano**, según correspondan, ello con la finalidad de integrar en un solo instrumento las regulaciones urbanas y ambientales, con una visión y políticas armónicas sobre el uso y aprovechamiento del territorio del Estado;
- El artículo 24, dispone que la realización de ciertas obras y/o actividades, estarán sujetas a la evaluación de impacto ambiental que emita el Instituto de Impacto y Riesgo Ambiental del Estado de Quintana Roo³²; además, determina que la **Secretaría de Ecología y Medio Ambiente**³³ y la **Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable**, ambas del

³² Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo.

“Artículo 4º.- Para los efectos de esta Ley se entenderán, además de las definiciones contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las siguientes: (...)

XXVII.- Instituto: El Instituto de Impacto y Riesgo Ambiental del Estado de Quintana Roo;
(...)”

³³ Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo.

“Artículo 4º.- Para los efectos de esta Ley se entenderán, además de las definiciones contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las siguientes: (...)

XXXVIII.- Secretaría: La Secretaría de Ecología y Medio Ambiente; (...)”

Estado de Quintana Roo, se coordinarán para expedir disposiciones administrativas que simplifiquen los trámites correspondientes a manifestaciones de impacto ambiental y dictámenes de impacto territorial;

- El artículo **34, párrafo segundo**, determina que, para la evaluación del impacto ambiental de las obras a que se refiere el diverso 24, la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente local se sujetará a lo establecido en las Normas Oficiales Mexicanas, en los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano, así como en las declaratorias de áreas naturales protegidas y demás disposiciones aplicables; y
- El artículo **184 Ter, último párrafo**, establece, dentro de las atribuciones del Consejo Consultivo de Ecología del Estado, entre la que se encuentra, la relativa a que, en los procesos de consulta sobre modificación y formulación de programas de ordenamiento ecológico, deberá sesionar de manera conjunta con el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial.

Visto lo anterior, este Tribunal Pleno considera que lo alegado por el Municipio actor resulta **infundado**, pues las previsiones normativas que impugna, en forma alguna invaden su competencia constitucional, conforme a lo que se explica a continuación.

Como se adelantó en el considerando relativo a cuestiones previas, al resolver la **controversia constitucional 31/2010**, el Tribunal Pleno analizó las facultades concurrentes en materia de protección al medio ambiente, a la luz de los artículos 73, fracción XXIX-G; 27, párrafo tercero y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se observó que el Congreso de la Unión reformó en agosto de mil novecientos ochenta y siete el contenido del artículo 73 fracción XXIX, en la que incluyó el inciso g), donde dispuso que la materia de protección al medio ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, sería regulada de manera concurrente, es decir, la Federación emitiría las directrices sobre

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2018

dicha materia a través de la Ley General correspondiente por la cual se distribuyan competencias entre los diferentes órdenes de gobierno, **pero con la particularidad de que, al igual que en la materia de asentamientos humanos, contaría con elementos materiales de referencia y mandatos de optimización establecidos en la Constitución Federal**, los cuales serían el parámetro para guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los diversos órdenes de gobierno.

La intención del legislador federal primordialmente fue hacer frente a los desequilibrios ecológicos que deterioran los recursos naturales y que afectan la calidad de vida de la población, a través de una concepción integral que permitiera asegurar la conservación, protección, mejoramiento y restauración de los ecosistemas de manera homogénea en todo el territorio nacional.

Posteriormente, fue publicada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la cual se dispuso -hasta la fecha- que uno de los principales objetivos, era **propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la preservación y restauración del equilibrio ecológico**.

Así pues, la materia de protección al medio ambiente quedó absorbida por la Federación, y de manera simultánea, ésta delegó al legislador ordinario, las facultades correspondientes por medio de la concurrencia establecida en la Ley General, con el fin de **propiciar una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en dicha ley**.

Acorde con lo anterior, **al igual que la de asentamientos humanos, la materia de equilibrio ecológico y protección al medio ambiente debe interpretarse en el contexto normativo**

que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional, es decir, desde una perspectiva general; lo cual se encuentra previsto en el artículo 20 BIS de la Ley General de esa materia, cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 20 BIS.- La formulación, expedición, ejecución y evaluación del ordenamiento ecológico general del territorio se llevará a cabo de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Planeación. Asimismo, la Secretaría deberá promover la participación de grupos y organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación, y demás personas interesadas, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, así como en las demás disposiciones que resulten aplicables.”

Asimismo, la Ley General referida, en su artículo 23, dispone que, en aras de lograr una adecuada política ambiental, la materia ecológica debía ser observada de manera simultánea con la relativa a asentamientos humanos, como se demuestra a continuación:

“Artículo 23.- Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, considerará los siguientes criterios:

I. Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio;

II. En la determinación de los usos del suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de los mismos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva;

III. En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental;

IV. Se deberá privilegiar el establecimiento de sistemas de transporte colectivo y otros medios de alta eficiencia energética y ambiental;

V. Se establecerán y manejarán en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos;

(REFORMADA, D.O.F. 19 DE ENERO DE 2018)

VI. Las autoridades de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la esfera de su competencia, promoverán la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable;

VII. El aprovechamiento del agua para usos urbanos deberá incorporar de manera equitativa los costos de su tratamiento, considerando la afectación a la calidad del recurso y la cantidad que se utilice;

VIII. En la determinación de áreas para actividades altamente riesgosas, se establecerán las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población;

IX. La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida, y

(REFORMADA, D.O.F. 19 DE ENERO DE 2018)

X. Las autoridades de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en la esfera de su competencia, deberán de evitar los asentamientos humanos en zonas donde las poblaciones se expongan al riesgo de desastres por impactos adversos del cambio climático.”.

De lo visto, se advierte claramente que la forma en que se regulará la protección al medio ambiente, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico, se realizará, en términos de la Ley General de esa materia, **bajo un esquema concurrente y homogéneo en todo el territorio nacional, y en observancia simultánea de las disposiciones en materia de asentamientos**

humanos; ello a la luz del sistema general de planeación del desarrollo nacional.

En efecto, del artículo 3o. de la Ley de Planeación³⁴, se desprende que dicha planeación nacional comprende, entre otras acciones, las relativas a **la protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano.**

Por otra parte, no debe perderse de vista que, como ha reconocido este Tribunal Constitucional, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁵, enumera las facultades exclusivas relativas a **asentamientos**

³⁴ **Ley de Planeación.**

“**Artículo 3o.-** Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

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

³⁵ **Constitución Federal.**

“**Artículo 115.-** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: [...]

V.- Los Municipios, **en los términos de las leyes federales y Estatales relativas**, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

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

humanos y protección del medio ambiente en favor de los Municipios, señalando que éstas **siempre deberán desarrollarse en los términos de las leyes federales y estatales relativas**.

Lo anterior, reconociendo que la participación de los Municipios en el ámbito ecológico, se realizará a partir de la autonomía constitucional con la que gozan frente a la planeación estatal, ya que el ente municipal no podría ser un mero ejecutor de las políticas públicas estatales, en la medida en que, **dentro del modelo del sistema general de planeación para el desarrollo nacional, debe existir homogeneidad y concurrencia entre los distintos niveles de gobierno**, lo cual implica que tengan una intervención real y efectiva en la materia.

Por ello, el texto constitucional señala la participación de los Municipios tanto en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, como la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento ambiental; ello en la inteligencia de que **dicha potestad deberá ejercitarse con estricto respeto a las disposiciones federales y estatales, y de manera congruente con los demás órdenes de gobierno**.

Siguiendo esta línea de pensamiento, en el caso, el hecho de que el legislador local, en las normas impugnadas, determine **previsiones destinadas a la adecuada congruencia de la materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, con la relativa de asentamientos humanos y ordenamiento territorial**, ello en forma alguna resulta inconstitucional, pues **responde a los mandatos derivados del Constituyente Permanente, así como a las previsiones relativas en la Ley General de la materia y en la Ley de Planeación**, a fin de **otorgar una adecuada congruencia en ambas materias con naturaleza concurrente, en las cuales participan los diferentes órdenes de gobierno**, máxime que de

ello no se advierte una afectación a la competencia constitucional del Municipio actor.

En efecto, el artículo **16** impugnado, al determinar que los Programas de Ordenamiento Ecológico General del Estado y Locales, estén contenidos en el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable y en los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano, ello es, precisamente, ***“con la finalidad de integrar en un solo instrumento las regulaciones urbanas y ambientales, con una visión y políticas armónicas sobre el uso y aprovechamiento del territorio del Estado.”***

Asimismo, se encuentra constitucionalmente justificado, que acorde con el artículo **24**, en la evaluación del impacto ambiental, **se coordinen la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente y la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable**, siendo que cada una de **dichas dependencias son las autoridades encargadas de aplicar la Ley de su materia**, con la finalidad de otorgar una **adecuada congruencia** en los diferentes niveles de gobierno.

En esa misma lógica encuentra su justificación, la circunstancia de que el artículo **184 Ter, último párrafo**, determine que, en los procesos de consulta sobre modificación y formulación de programas de ordenamiento ecológico, el **Consejo Consultivo de Ecología del Estado y el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, deberán sesionar de manera conjunta**, sin que ello restrinja en forma alguna las atribuciones constitucionales del ente Municipal actor.

Finalmente, el artículo **34, segundo párrafo**, impugnado, tampoco incide en forma alguna a la competencia del ente

municipal, al disponer que, en la evaluación del impacto ambiental, la **Secretaría de Ecología y Medio Ambiente local se sujetará** a lo establecido en las Normas Oficiales Mexicanas, en los **programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano**, así como en las **declaratorias de áreas naturales protegidas y demás disposiciones aplicables**, pues **ello responde a la visión sistémica y concurrente en que se ejercen las materias de protección al ambiente y asentamientos humanos, frente a la planeación para el desarrollo nacional.**

Por tanto, **contrario a lo alegado por el Municipio actor, de los artículos impugnados no se desprende que exista alguna cuestión que propicie la invasión competencial que alega**, relacionada con la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, así como la elaboración y aplicación de programas en la materia, teniendo en cuenta que, como se explicó, **en materia de protección al medio ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el ente municipal no cuenta con facultades exclusivas y definitivas, sino que, en términos de la fracción V del artículo 115 constitucional, están sujetas a lo previsto en las leyes federales y estatales en la materia.**

Lo anterior es así, máxime que los artículos 17 de la Ley de Equilibrio Ecológico local impugnada, en la formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico regional que expida el Ejecutivo estatal, que abarquen la totalidad o una parte del territorio del Estado, ello debe hacerse con la **participación de los Municipios**; incluso, dicha participación se extiende, en el caso de una región ecológica se ubique en el territorio del Estado y de otros Estados, a los Municipios involucrados; asimismo, el artículo 18 de la citada Ley impugnada, dispone que la **participación de los Municipios** de la entidad federativa en la formulación y ejecución de los Programas de Ordenamiento Ecológico Local que emita el

Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente de la entidad federativa. Ello, en tanto que el diverso 20, reconoce expresamente que **“los programas de Ordenamiento Ecológico Local serán expedidos conjuntamente por la autoridad estatal y municipales.”**³⁶

En ese sentido, queda claro que las facultades de los municipios se encuentren intactas y no se ven afectadas por lo dispuesto en los artículos impugnados.

Finalmente, se debe aclarar que el Municipio demandante, parte de premisas falsas, al señalar que los preceptos impugnados vulneran su esfera competencial, toda vez que:

- Permiten al Ejecutivo local decidir sobre la aprobación, formulación y administración del Plan de Desarrollo y Programa de Ordenamiento Ecológico, lo cual, a su parecer, viola lo establecido en el artículo 20 Bis 4 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Disponen que el ordenamiento ecológico sea analizado por los Consejos Consultivos de Ecología y Ordenamiento Territorial.
- Regulan un nuevo procedimiento para la expedición de Programas de Desarrollo Urbano y Ecológico, específicamente, para la autorización de acciones urbanísticas.

En efecto, los reclamos anteriores resultan inexactos, pues, como se ha evidenciado, de la lectura de los preceptos impugnados

³⁶ **Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo.**

“**Artículo 17.-** El Titular del Poder Ejecutivo Estatal, en los términos de las leyes locales aplicables, con el apoyo técnico de la Secretaría, podrá formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio estatal, **con la participación de los municipios.**”

Cuando una región ecológica se ubique en el territorio del Estado y de otros Estados, el Estado y Municipios, en coordinación con la Federación, podrán formular un programa de ordenamiento ecológico regional. El Estado promoverá la celebración de acuerdos o convenios de coordinación con el Gobierno Federal o con los Gobiernos de los Estados involucrados.”

“**Artículo 18.-** La Secretaría deberá apoyar técnicamente la formulación y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico local, que emita el titular del Poder Ejecutivo del Estado, **con la participación de los Municipios de la entidad,** de conformidad con lo dispuesto en esta ley.”

“**Artículo 20.- Los programas de Ordenamiento Ecológico Local serán expedidos conjuntamente por la autoridad estatal y municipales,** de conformidad a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en esta ley, y tendrán por objeto: (...)”

no se advierten cuestiones relacionadas con el otorgamiento de facultades en favor del Poder Ejecutivo local, el análisis de los consejos consultivos, o con la creación de algún procedimiento nuevo para la emisión de programas de Desarrollo Urbano y Ecológico, que en forma alguna restrinja o invada injustificadamente la competencia constitucional del ente municipal.

Lo anterior es así, siendo incluso que el artículo 20 Bis 4³⁷ de la Ley General de la materia analizada, invocado por el propio Municipio actor, determina que ***“los programas de ordenamiento ecológico local serán expedidos por las autoridades municipales, y en su caso por las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental.”***, lo cual, como se evidenció, responde a los mandamientos del artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, al haber resultado **infundados** los argumentos que formula el actor, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos **16, 24, último párrafo, 34, párrafo segundo y 184 ter, último párrafo**, todos de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, reformada y adicionada mediante el Decreto 194, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.

DÉCIMO PRIMERO. Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir la Constancia de Compatibilidad Territorial a que se refiere la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo. En

³⁷ Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

“REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], D.O.F. 19 DE ENERO DE 2018)

Artículo 20 BIS 4.- Los programas de ordenamiento ecológico local serán expedidos por las autoridades municipales, y en su caso por las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental, y tendrán por objeto: (...)”

su quinto concepto de invalidez, el Municipio actor impugna los artículos **1, 5, fracción I, 6 y 12** de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, violan su competencia municipal reconocida en los artículos 115 de la Constitución Federal; 7, 8, fracciones II, III, VI, VII, VIII, XII y XIII, 10, fracciones V y XXII y 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Lo anterior, pues la ley impugnada establece facultades para el Ejecutivo estatal que no están contempladas en la Ley General de la materia, al establecer que será el Gobierno local quien emita la **Constancia de Compatibilidad Territorial** en todas sus modalidades, esto es, en construcción, ampliación, remodelación o demolición de obras y edificios sin tener injerencia los gobiernos municipales, lo que vulnera su competencia pues excluye al municipio libre de otorgar dichas autorizaciones.

Los artículos impugnados por el demandante son del tenor siguiente:

“Artículo 1. Esta ley es de orden público e interés social y de aplicación en todo el territorio del Estado de Quintana Roo, y tiene por objeto:

I. Establecer las normas básicas para regular las acciones urbanísticas de fusión, subdivisión, relotificación, parcelación, fraccionamiento y conjuntos urbanos en el Estado;

II. Determinar las bases conforme a las cuales el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos ejercerán sus atribuciones en esas materias, así como los mecanismos necesarios de concertación y coordinación;

III. Fijar los procedimientos y requisitos a que se sujetará la solicitud y autorización de las diversas acciones urbanísticas materia de esta ley, y

IV. Establecer las disposiciones y mecanismos de verificación, control y sanción de este ordenamiento.”

“Artículo 5. Corresponde al Gobierno del Estado:

I. Emitir las Constancias de Compatibilidad Territorial en cualquiera de sus modalidades, en los términos de este ordenamiento y la Ley de Asentamientos Humanos,

Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo; (...)

Las atribuciones conferidas al Gobierno del Estado, se ejercerán a través de la Secretaría, excepto en los casos en que se indique lo contrario. Para tal efecto, la Secretaría se podrá apoyar en sus diversas dependencias, así como en sus órganos desconcentrados y descentralizados, en tanto que los estatutos orgánicos los faculten para ejercitar esas funciones.”

“Artículo 6. Corresponde a los Municipios:

I. Emitir las Constancias de Usos del Suelo;

II. Otorgar o negar las autorizaciones a las fusiones, subdivisiones, parcelaciones, relotificaciones, fraccionamientos, condominios, conjuntos urbanos o urbanizaciones, así como de construcción, ampliación, remodelación, reparación, restauración, demolición o reconstrucción de inmuebles, de propiedad pública o privada, que pretendan realizarse en el territorio municipal;

III. Aplicar, controlar y vigilar la zonificación y demás políticas y determinaciones establecidas en los programas municipales de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano en las autorizaciones que emitan;

IV. Asegurar los mecanismos de información ciudadana, y el derecho de petición, en materia de esta ley y en su ámbito de competencia;

V. Facilitar a las personas físicas y morales interesadas el acceso a la información completa, veraz, oportuna, comprensible, detallada y gratuita, relacionada con cualquier procedimiento de su competencia, en materia de esta ley;

VI. En coordinación con la Secretaría, elaborar el catálogo de los perfiles profesionales, así como la capacitación de los peritos responsables y corresponsables de obra;

VII. Registrar a los peritos responsables de obra que actúen en las materias de esta ley;

VIII. Considerar, cuantificar y prever el impacto a la Hacienda Municipal que tendrá la prestación de los servicios públicos a su cargo, así como la provisión de espacio público y equipamientos urbanos en los nuevos desarrollos;

IX. Una vez municipalizados, brindar los servicios públicos a su cargo en los nuevos desarrollos;

X. Celebrar convenios de asociación con otros Municipios cuando un nuevo desarrollo, sus diferentes etapas o las reservas territoriales para la expansión urbana futura, ocupen terreno de dos o más jurisdicciones municipales;

XI. Coadyuvar con la Secretaría en la evaluación de la eficiencia de las disposiciones contenidas en esta ley, y de las normas de ejecución que de ella deriven, entregándole la información que proceda;

XII. Publicar en la página de internet del Ayuntamiento y notificar a las oficinas de correos y telégrafos, a los servicios de emergencia, a las instituciones públicas que realicen investigación estadística en el área y a los proveedores más importantes de cartografía para consulta pública de las modificaciones a la traza y nomenclatura, y

XIII. Implementar los mecanismos de control, vigilancia, verificación y sanción, en el ámbito de su competencia.

Las atribuciones conferidas a los Municipios se ejercerán por los Ayuntamientos, en los términos de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.”

“Artículo 12. Cuando el proyecto de acción urbanística, o sus obras de vinculación, adaptación o mitigación proyectadas, deban realizarse en más de una jurisdicción o ante más de una autoridad, el promotor deberá sujetarse a los procedimientos aplicables en cada una de ellas y obtener las autorizaciones respectivas correspondientes. La falta de la autorización de cualquiera de ellas impedirá que la acción urbanística se lleve a cabo incluso en aquellas donde sí se hubiere autorizado.”

De lo visto se desprende que los preceptos impugnados regulan: el artículo 1, el objeto de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo; el artículo 5, las atribuciones del Poder Ejecutivo local; el artículo 6, las atribuciones de los Municipios en la materia; el artículo 12, determina que los procedimientos de acción urbanística que se lleven a cabo en dos o más jurisdicciones, deberán sujetarse a los procedimientos aplicables en cada una de ellas.

Lo alegado por el Municipio actor resulta en una parte **fundado**; y en otra **infundado**.

En primer término, respecto a los artículos 1, 6, y 12, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, ninguna de sus previsiones se refiere a cuestiones relacionadas con la facultad

del Poder Ejecutivo local para la emisión de la **Constancia de Compatibilidad Territorial**, sin que este Tribunal Pleno advierta alguna afectación a la competencia del ente Municipal actor, de manera que, respecto a estos preceptos, sus argumentos resultan **infundados** y procede reconocer su **validez**.

A diferente conclusión llega este Tribunal Pleno en torno al artículo **5, fracción I**, de la Ley impugnada, que regula, precisamente, la facultad del Poder Ejecutivo estatal para emitir la referida **Constancia de Compatibilidad Territorial**, pues ello transgrede la competencia exclusiva que tiene reconocida el Municipio actor para autorizar, controlar y vigilar el uso del suelo, así como para otorgar licencias y permisos para construcciones, previstas en el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁸.

Para explicar lo anterior, es preciso mencionar que la regulación dedicada a la Constancia de Compatibilidad Territorial que impugna el Municipio actor, se encuentra desarrollada no solo en la Ley de Acciones Urbanísticas local, sino que se desarrolla, principalmente, en la Ley de Asentamientos Humanos; Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, conteniendo incluso previsiones en la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de dicha entidad federativa, también impugnada en esta vía.

³⁸ **Constitución Federal.**

“Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: (...)

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: (...)

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

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; (...)

Atento a ello, el artículo 3 de la Ley de Acciones Urbanísticas impugnada³⁹, señala que **“en la aplicación e interpretación de las disposiciones de esta ley, se deberán considerar los principios y normas establecidas en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.”**

Ahora, las fracciones I y XXII del artículo 7 de la Ley de Asentamientos Humanos de la citada entidad federativa, definen lo que debe entenderse por **“Acción Urbanística”** y **“Constancia de Compatibilidad Territorial”**, en los términos siguientes:

“Artículo 7. Para los efectos de esta la ley se entenderá por:

I. Acción Urbanística: Actos o actividades tendientes al uso o aprovechamiento del suelo, tales como fusiones, subdivisiones, parcelaciones, relotificaciones, fraccionamientos, condominios, conjuntos urbanos o urbanizaciones, así como de construcción, ampliación, remodelación, reparación, restauración, demolición o reconstrucción de inmuebles, de propiedad pública o privada, que por su naturaleza están determinadas en los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano y cuentan con las autorizaciones correspondientes. Comprende también la realización de obras de equipamiento, infraestructura o servicios urbanos en la entidad; (...)

XII. Constancia de Compatibilidad Territorial: El documento oficial expedido por la Secretaría, en el cual se hace constar que una acción urbanística es compatible con el ordenamiento territorial y la planeación urbana y metropolitana, y que contribuye al ordenamiento territorial del Estado. También hace constar su adecuada inserción en las redes del espacio público, el equipamiento y la 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 territoriales negativos en su entorno; (...)”

³⁹ Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo.

“Artículo 3. En la aplicación e interpretación de las disposiciones de esta ley, se deberán considerar los principios y normas establecidas en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.

Las autoridades estatales y municipales adoptarán las medidas para que las acciones contempladas en esta ley sean un medio para la promoción de una cultura urbanística de corresponsabilidad cívica y social, respeto a la legalidad y dignidad del ser humano, para lograr un crecimiento ordenado y con sustentabilidad.”

De lo anterior se observa que el legislador del Estado de Quintana Roo, estableció que:

- La **acción urbanística** comprende los **actos tendientes al uso o aprovechamiento del suelo, que por su naturaleza están determinadas en los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano** y cuentan con las autorizaciones correspondientes; asimismo, comprende la realización de **obras de equipamiento, infraestructura o servicios urbanos en la entidad**; y
- **En la realización de cualquier acción urbanística**, debe **verificarse su compatibilidad** con el ordenamiento territorial y la planeación urbana y metropolitana; y asimismo, que contribuye al ordenamiento territorial del Estado, lo cual se realiza a través de una **Constancia de Compatibilidad Territorial**, en la cual se 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, los requisitos y condiciones para evitar, disminuir o compensar los impactos territoriales negativos en su entorno.

En esa guisa, el artículo 5, **fracción I**, impugnado, contenido en la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, a través del cual el legislador local facultó al Poder Ejecutivo estatal para que, a través de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, lleve a cabo el procedimiento para la emisión de la **Constancia de Compatibilidad Territorial**, a fin de que analice y verifique que las acciones urbanísticas son congruentes con el ordenamiento territorial y la planeación urbana y metropolitana, así como que las obras o actividades tengan un impacto en dichos ámbitos.

Por su parte, la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, dedica sus artículos 80 a 88 a regular el Capítulo Cuarto, denominado ***“De la Constancia de Compatibilidad Territorial”***, en el cual destaca su artículo 81, donde se determinan

los supuestos en los que el Ejecutivo local, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, puede autorizar y, en su caso, expedir, negar, cancelar, condicionar, así como exigir la **Constancia de Compatibilidad Territorial referida a acciones urbanísticas**, como se observa a continuación:

“Artículo 81. El Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría, podrá autorizar y en su caso expedir, negar, cancelar, condicionar y exigir la Constancia de Compatibilidad Territorial en los siguientes casos:

- I. Construcción o ampliación de vialidades regionales, metropolitanas u otros componentes de la infraestructura para la movilidad que comuniquen a más de un Municipio;***
- II. Vialidades primarias, tales como periféricos y libramientos;***
- III. Centrales de carga, terminales multimodales, centrales de autobuses, ferrocarriles o aeropuertos;***
- IV. Plantas de almacenamiento o venta de combustibles, para servicio público o privado;***
- V. Equipamientos educativos, de salud, abasto, comercio, religiosos o recreación mayores de mil metros cuadrados de superficie o de construcción;***
- VI. Todas las acciones urbanísticas mayores de dos mil quinientos metros cuadrados de superficie o de mil quinientos metros cuadrados de construcción;***
- VII. Todas las acciones urbanísticas fuera de los centros de población o en los casos en que se pretenda aplicar lo dispuesto en los artículos 78 y 79 de esta ley;***
- VIII. Hoteles mayores de mil doscientos metros cuadrados de superficie o de construcción;***
- IX. Industrias de cualquier tipo;***
- X. La relotificación, parcelación o subdivisión de terrenos con superficie igual o mayor a los cinco mil quinientos metros cuadrados;***
- XI. La fusión de terrenos con superficie resultante igual o mayor a los cinco mil metros cuadrados;***
- XII. Fraccionamientos o conjuntos urbanos en cualquiera de sus modalidades;***
- XIII. La constitución o modificación del régimen de propiedad en condominio;***
- XIV. La modificación, demolición o ampliación de inmuebles de patrimonio cultural, y***
- XV. Bancos de extracción de materiales pétreos.***

La Constancia de Compatibilidad Territorial contendrá y proporcionará los datos, elementos, medidas de mitigación, condicionantes, criterios o lineamientos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano aplicables conforme a esta ley.

Las dependencias y entidades públicas no podrán llevar a cabo la incorporación de suelo rural a urbano sin contar con la Constancia de Compatibilidad Territorial respectiva”

De lo visto, se observa que la Constancia de Compatibilidad es un documento expedido por la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, por lo cual se hace constar que una acción urbanística, es decir, un acto o actividad tendiente al uso o aprovechamiento del suelo —como fraccionamientos, condominios y urbanizaciones—, primero, es compatible con el ordenamiento territorial y planeación urbana y metropolitana, segundo, que contribuye al ordenamiento territorial del Estado, y tercero, que es factible dotar de servicios públicos a determinada acción urbanística.

Asimismo, cabe destacar que, en términos de los artículos 85 a 88 de la Ley de Asentamientos Humanos de Quintana Roo, se regula una modalidad de la Constancia de Compatibilidad Territorial denominada ***“Dictamen de Impacto Territorial”***, a través del cual se establecen las condiciones o requisitos que deben cumplirse para autorizar un proyecto u obra de que se trate, en particular aquellos tendientes a garantizar que los impactos negativos se impidan, mitiguen o compensen, así como a que se evalúen los costos que la obra pueda generar sobre las redes de infraestructura, equipamiento urbano o servicios públicos.

En esos términos, este Tribunal Pleno observa que la emisión de la Constancia de Compatibilidad Territorial implica un acto unilateral del Poder Ejecutivo local que, si bien tiene por finalidad verificar la congruencia y compatibilidad de las obras o acciones urbanísticas, lo cierto es que **termina por condicionar las**

autorizaciones sobre uso de suelo y licencias de construcción que previamente emitió el Municipio, con base en el escrutinio que efectúe la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable de la entidad federativa.

En efecto, por una parte, el artículo 80, párrafo segundo⁴⁰, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, determina que ***“Para tramitar y obtener la Constancia de Compatibilidad Territorial, los solicitantes deberán acreditar que cuentan con las autorizaciones municipales correspondientes.”***; incluso, el último párrafo de dicho precepto **determina que, la autoridad municipal, en caso de omisión dolosa, exija en cualquier momento y a costa del promovente, la Constancia de Compatibilidad Territorial** respectiva; ello sin perjuicio de las medidas de seguridad y sanciones que consideren necesarias.

Por su parte, la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, en sus artículos 6, fracción II, 60, 62, primer párrafo, 64, 65 y 66, establecen lo siguiente:

⁴⁰ Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.

“De la Constancia de Compatibilidad Territorial

Artículo 80. Toda persona física o moral, pública o privada, que pretenda realizar acciones urbanísticas, obras o introducir servicios en materia de asentamientos humanos en el Estado a que se refiere el artículo siguiente, deberá obtener previa ejecución de dichas acciones u obras, la Constancia de Compatibilidad Territorial que le expida la Secretaría, la cual verificará que las mismas sean compatibles con:

I. El ordenamiento territorial y la planeación urbana y metropolitana;
II. La dotación adecuada de espacios públicos y soluciones de movilidad;
III. La adecuada construcción y continuidad de las redes de infraestructura primaria necesarias;
IV. La factibilidad de dotar de equipamiento y servicios públicos que los nuevos desarrollos demanden, y
V. Para los casos a que se refieren los artículos 78, 79 y 84, establecer los requisitos y condiciones para evitar, minimizar o compensar los impactos territoriales negativos en su entorno.

Para tramitar y obtener la Constancia de Compatibilidad Territorial, los solicitantes deberán acreditar que cuentan con las autorizaciones municipales correspondientes.

En caso de omisión a las disposiciones establecidas en este artículo, la Secretaría o **la autoridad municipal**, en su caso, **estará facultada para exigir, en cualquier momento y a costa del promovente, la Constancia de Compatibilidad Territorial que corresponda**, según sea el caso y que de manera dolosa y premeditada no fuera debida y oportunamente solicitada ante la Secretaría; lo anterior sin perjuicio de las medidas de seguridad y sanciones que considere necesarias imponer por tales omisiones, cuando se haya instaurado por tales motivos algún procedimiento administrativo en su contra.”

“Artículo 6. Corresponde a los Municipios:

II. Otorgar o negar las autorizaciones a las fusiones, subdivisiones, parcelaciones, relotificaciones, fraccionamientos, condominios, conjuntos urbanos o urbanizaciones, así como de construcción, ampliación, remodelación, reparación, restauración, demolición o reconstrucción de inmuebles, de propiedad pública o privada, que pretendan realizarse en el territorio municipal;”

“Artículo 60. Todas las autorizaciones de las acciones urbanísticas que contempla esta ley, con excepción de la Constancia de Compatibilidad Territorial, serán emitidas por el Municipio donde se localicen los predios afectados.”

“Artículo 62. Las solicitudes de autorización de las acciones urbanísticas sólo se iniciarán a solicitud expresa y por escrito de la persona física o moral propietaria de los terrenos en que se pretendan ejecutar los proyectos, o de un promotor que cuente con la representación legal de dichos propietarios.

(...)”

“Artículo 64. Recibida la solicitud y los documentos respectivos, la autoridad municipal revisará si han sido entregados todos los documentos correspondientes, requiriendo al interesado, en su caso en un plazo que no será superior a 10 días hábiles. El solicitante contará con treinta días para proveer la información faltante, durante el cual no se dará trámite a la solicitud. En caso de no presentarla, la solicitud se tendrá por retirada.”

“Artículo 65. Para la valoración de las solicitudes de autorización de las acciones urbanísticas reguladas por esta ley, el Municipio realizará análisis prospectivos en materia urbanística y, si fuera necesario, consultará a la Secretaría, a los organismos encargados de la prestación de servicios urbanos y a toda otra instancia necesaria para determinar la congruencia del proyecto con los instrumentos de planeación vigente, su viabilidad, sus impactos y los riesgos que conllevaría su aprobación.

La congruencia del proyecto con los instrumentos de planeación es obligatoria, y todo nuevo desarrollo autorizado o realizado al margen de la misma derivará en procedimientos administrativos y en las causas penales procedentes. Las autorizaciones contrarias a las constancias de compatibilidad territorial, se considerarán nulas.”

“Artículo 66. Para el caso de nuevos desarrollos, una vez obtenida la autorización municipal, el promovente, previo al inicio de obras y la protocolización de la acción urbanística correspondiente, deberá tramitar y obtener de

la Secretaría la Constancia de Compatibilidad Territorial, en los términos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.”

De la lectura de los preceptos que anteceden, se advierte lo siguiente:

- **Corresponde al Municipio, en primera instancia, otorgar las autorizaciones de acciones urbanísticas,** que comprendan fusiones, subdivisiones, parcelaciones, relotificaciones, fraccionamientos, condominios, conjuntos urbanos o urbanizaciones, así como de construcción, ampliación, remodelación, reparación, restauración, demolición o reconstrucción de inmuebles, de propiedad pública o privada, que pretendan realizarse en el territorio municipal.
- **Las solicitudes de autorización de acciones urbanísticas sólo se iniciarán a solicitud expresa y por escrito que formule el propietario o promotor respectivo ante el Municipio,** la cual la autoridad municipal revisará si han sido entregados todos los documentos correspondientes y, en su caso, requerirá la información faltante.
- **Para otorgar la autorización de acciones urbanísticas, la autoridad municipal debe realizar análisis prospectivos en materia urbanística y verificar la congruencia del proyecto con los instrumentos de planeación correspondientes, pudiendo, si fuere necesario, consultar a la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable local al respecto.**
- **Una vez obtenida la autorización municipal, incluso en el caso de nuevos desarrollos, y previo al inicio de obras y la protocolización de la acción urbanística correspondiente, el promovente debe tramitar y obtener de la citada Secretaría la Constancia de Compatibilidad Territorial, en términos de ley.**
- **Las autorizaciones contrarias a las constancias de compatibilidad territorial, se considerarán nulas.**

De lo visto, resulta que el procedimiento para llevar a cabo alguna acción urbanística comienza con la solicitud de autorización que el particular haga al Municipio, el cual la emitirá, **con base en**

su competencia que tiene reconocida en el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), de la Constitución Federal; y una vez obtenida, el solicitante, previo al inicio y protocolización de las obras, se le impone la obligación de tramitar y obtener, a través de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, la Constancia de Compatibilidad Territorial correspondiente, siendo que, **las autorizaciones municipales que resulten contrarias a dicha Constancia, se considerarán nulas,** acorde con lo establecido en la parte final del segundo párrafo del artículo 65 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, de manera que el particular no podrá llevar a cabo la ejecución de la obra o acción urbanística respectiva.

Así, en términos de la normatividad aplicable, la obtención de **la Constancia de Compatibilidad Territorial se traduce en un requisito necesario para que las personas realicen acciones urbanísticas,** por lo que tal exigencia tiene el efecto material de constituir una autorización para el propio ente municipal, que coloca al Estado en la última instancia después del Municipio.

Lo anterior condiciona las autorizaciones municipales en materia de obras y acciones urbanísticas concretas, como son la creación de fraccionamientos o conjuntos urbanos, en cualquiera de sus modalidades, o relotificación de terrenos, traduciéndose en una **invasión a la esfera competencial del Municipio actor.**

No pasa desapercibido que **la Constancia analizada tiene como finalidad verificar que una acción urbanística resulta finalmente compatible y congruente con el ordenamiento estatal (territorial y planeación urbana y metropolitana);** sin embargo, la congruencia que distingue a la materia de asentamientos humanos y ordenamiento territorial, **no puede llegar al extremo de condicionar las facultades que tiene reconocidas**

el Municipio en el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), de la Constitución General, con motivo de las autorizaciones que éste ya ha emitido, en relación con el uso de suelo y el otorgamiento de permisos para construcciones.

En efecto, la emisión de dicha Constancia no puede confundirse con la facultad que tiene el Gobierno del Estado para emitir los dictámenes de verificación de congruencia respecto de los planes y programas municipales que prevé la Ley General que regula la materia, pues, como se apuntó, **ello se genera bajo criterios de congruencia, coordinación y ajuste en la planeación del desarrollo urbano, de forma general, y no respecto de obras y autorizaciones concretas**, como ocurre en el caso, a través de la facultad que la legislación impugnada otorga al Ejecutivo local, pues condiciona la autorización respectiva que, en ejercicio de su competencia constitucional, corresponde al orden de gobierno municipal.

Como ha reconocido este Alto Tribunal en sus precedentes, el artículo 115 de la Constitución Federal establece una serie de atribuciones reconocidas en favor de los Municipios, encaminadas a otorgar una mayor participación a éstos en la materia de asentamientos humanos, debiendo tener una intervención real y efectiva y no ser un mero ejecutor de las decisiones estatales, sin que ello signifique dotarlos de competencias exclusivas y excluyentes respecto de los demás niveles de planeación, teniendo en cuenta que, acorde con la Ley General, **la formulación de programas y planes de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial del nivel municipal**, se encuentra sujeto a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales en la materia y a la verificación de congruencia a los niveles superiores, tanto local como federal.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2018

Sin embargo, por lo que respecta a **las autorizaciones municipales para la zonificación del territorio, uso de suelo y el otorgamiento de licencias y permisos para llevar a cabo obras, construcciones y, en general, acciones urbanísticas**, la congruencia que caracteriza a la materia no puede llegar al extremo de que el Ejecutivo local limite o condicione la validez de la competencia constitucional que tiene reconocida el Municipio.

Por tanto, a diferencia de la simple verificación de congruencia en los planes de desarrollo municipal y zonificación, donde este Pleno ha reconocido que el Estado puede intervenir, en el caso de la Constancia de Compatibilidad Territorial que se analiza se trata de una autorización para que los particulares realicen determinadas obras, lo cual incide en la competencia del Municipio, pues el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), de la Constitución Federal les otorga facultades para autorizar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales y otorgar permisos para construcciones.

En suma, **la Constancia de Compatibilidad Territorial emitida por el Ejecutivo local no permite una participación real y efectiva del Municipio**, pues llega al extremo de constituir un mecanismo de desconocimiento de las competencias municipales en la materia que se analiza, en la medida en que, si el ente municipal ha concedido la autorización para que se lleve a cabo la acción urbanística, el Estado puede determinar, finalmente, no conceder dicha Constancia y, en consecuencia, revocar la actuación municipal.

Por tanto, el **artículo 5, fracción I**, impugnado, al facultar al Gobierno del Estado para emitir las Constancias de Compatibilidad Territorial en cualquiera de sus modalidades, **limita e invade la competencia constitucional del Municipio actor**, pues la validez

de las autorizaciones municipales se encuentra sujeta, en última instancia, a la aprobación que haga el Poder Ejecutivo local.

Por las razones expuestas, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos **1, 6 y 12** de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo impugnada en este asunto; y **declarar la invalidez** del artículo **5, fracción I**, de ese mismo ordenamiento, por violentar la competencia del Municipio actor reconocida en el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DÉCIMO SEGUNDO. Análisis de las impugnaciones relacionadas con la regulación de áreas de cesión para destinos públicos. De la lectura del segundo y quinto conceptos de invalidez que formula el Municipio actor, se desprende que impugna el artículo **46, párrafo penúltimo**, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, pues, a su parecer, se invade su competencia reconocida en el artículo 115 constitucional, por el hecho de que se otorgue facultades al Ejecutivo local para que, **en materia de donaciones derivadas del ordenamiento urbano de predios para áreas públicas**, despoje a los Municipios del 20% (veinte por ciento) de las mismas, al determinar que dichos inmuebles donados serán en un 80% (ochenta por ciento) de los municipios y en un 20% (veinte por ciento) del Estado; situación que, a su juicio, se traduce en que el gobierno estatal sea partícipe en las ventas de áreas públicas que no puedan ser donadas al Municipio. El precepto impugnado determina lo siguiente:

***“Artículo 46. Todo nuevo desarrollo deberá transmitir las áreas de cesión para destinos que permitan generar o alojar las áreas verdes, equipamientos, infraestructuras y oficinas públicas, necesarios para la adecuada y sana convivencia en los mismos. Los gastos notariales e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio serán a costa del promovente.*”**

El porcentaje mínimo de la superficie cedida para destinos, en todos los fraccionamientos y conjuntos urbanos habitacionales, será equivalente al 15% de la superficie neta. Para todos los demás tipos de nuevos desarrollos, será del 10% de la superficie neta.

En los casos de fraccionamientos y conjuntos urbanos habitacionales de alta densidad, los municipios, con base en los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano, podrán exigir como áreas de cesión para destinos, hasta un máximo de un 20% de la superficie neta.

La superficie neta no considera las superficies destinadas a vialidades; con excepción de los casos de vialidades regionales o primarias contempladas en los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano, que por sus características geométricas rebasen un ancho libre a paramentos de lotes de 27 metros, en cuyo caso el excedente podrá considerarse dentro del área de cesión para destinos. De igual manera podrán considerarse dentro del área de cesión para destinos, las obras viales contempladas en dichos programas, tales como distribuidores, glorietas, pasos a desnivel u otras semejantes, siempre que su demanda no sea directamente relacionada con las dimensiones y necesidades específicas del desarrollo;

Cuando en el predio a desarrollar se ubique, conforme a los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano, en un centro o sub-centro urbano, el promotor podrá destinar un porcentaje mayor como área de cesión para destinos, y el diferencial podrá aplicarlo en futuros desarrollos que no se encuentren a más de mil metros de diámetro del área destinada para centro urbano o subcentro urbano.

Cuando un conjunto urbano se ubique en un fraccionamiento o en otro conjunto urbano que ya hubiere efectuado la cesión para destinos establecida en este artículo, no estará obligado a realizarla nuevamente.

El Municipio, al recibir las áreas de cesión para destinos, transmitirá a favor del Gobierno del Estado el 20% de dichas áreas con el exclusivo propósito de que la destine a la construcción de espacios y equipamientos públicos de competencia estatal.

Las subdivisiones mayores a doce lotes tendrán las mismas obligaciones a que hace referencia este artículo. No se permitirá subdividir predios que a su vez provengan de subdivisiones anteriores, que pretendan evitar la aplicación de lo dispuesto en este párrafo.”

De dicho precepto se desprende, en lo que interesa, lo siguiente:

- Todo nuevo desarrollo deberá transmitir las **áreas de cesión para destinos** que permitan generar o alojar las **áreas verdes, equipamientos, infraestructuras y oficinas públicas, necesarios para la adecuada y sana convivencia en los mismos**, cuyos gastos notariales y de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio correrán a cargo del promovente;
- **El porcentaje mínimo de superficie cedida para destinos, en todos los fraccionamientos y conjuntos urbanos habitacionales, será equivalente al 15% de la superficie neta. Para todos los demás tipos de nuevos desarrollos, será del 10% de la superficie neta.**
- **En fraccionamientos y conjuntos urbanos habitacionales de alta densidad, los Municipios, con base en los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano, podrán exigir como áreas de cesión para destinos, hasta un máximo de un 20% de la superficie neta; y**
- **El Municipio, al recibir las áreas de cesión para destinos, transmitirá a favor del Gobierno del Estado el 20% de dichas áreas con el exclusivo propósito de que la destine a la construcción de espacios y equipamientos públicos de competencia estatal.**

En efecto, el artículo 46 impugnado, en su **penúltimo párrafo**, precisa la obligación de los nuevos desarrollos de **transmitir las áreas de cesión para destinos que permitan generar o alojar áreas verdes, equipamientos, infraestructura y oficinas necesarias para la sana convivencia**, la cual será al menos del 15% para conjuntos habitacionales y 10% para cualquier otro tipo de desarrollo nuevo; asimismo, prevé que **en fraccionamientos de alta densidad, lo Municipios podrán exigir el 20% de la superficie neta para áreas de cesión**; y que una vez que reciban dichas áreas, **deberán transmitir en favor del Gobierno estatal el 20% de éstas, para la construcción de espacios y equipamientos públicos de competencia estatal.**

Visto lo anterior, resulta **fundado** lo alegado por el Municipio actor, pues este Tribunal Pleno observa que la obligación de transferir al gobierno estatal el 20% (veinte por ciento) del total de las áreas de cesión, que, de inicio, corresponden al ente municipal con motivo de nuevos desarrollos, vulnera su autonomía, ya que le impide el libre manejo de su patrimonio y obstaculiza la debida prestación de los servicios y funciones públicas que tiene a su cargo por mandato del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, es pertinente recordar que el artículo 27 de la Constitución Federal, en su párrafo tercero, prevé la obligación de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos, ***“a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”***.

En sintonía con este mandato de optimización, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de asentamientos humanos que establecería la competencia entre los distintos órdenes, ***“con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”***.

Así, cumpliendo con este mandato, la Ley General de la materia, en sus artículos 57 y 76 estableció lo siguiente:

“Artículo 57. La legislación local en la materia, deberá contener las especificaciones a fin de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los Centros de Población, en favor de las entidades federativas, de los municipios y de las Demarcaciones Territoriales en localización, superficie y proporción adecuadas, así como, para asegurar la

factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos, el diseño y construcción de una red de vialidades primarias, como partes de una retícula, que faciliten la conectividad, la Movilidad y el desarrollo de infraestructura.”

“Artículo 76. Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de Densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a Densificación.

Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano.”

De lo transcrito se desprende que el Congreso de la Unión, a través de la Ley General en materia de asentamientos humanos, estableció la concurrencia entre los distintos órdenes de gobierno, haciendo explícita la **facultad de las legislaturas locales para:**

- **Garantizar que se efectúen donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos, en favor tanto de las entidades federativas como de los Municipios, en localización y proporción adecuadas, para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos, el diseño y construcción de una red de vialidades primarias, como partes de una retícula, que faciliten la conectividad, la movilidad y el desarrollo de infraestructura.**
- **Garantizar una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a Densificación.**
- **Establecer la obligación de los fraccionadores y desarrolladores de ceder una parte de su predio al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos.**

De lo anterior resulta que **las áreas de cesión para destinos tienen finalidades públicas**, dirigidas al establecimiento de vialidades, equipamientos y espacios públicos, así como áreas verdes, en localización y proporción adecuadas, y en dotación suficiente de esos espacios por habitante, a través de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación. Ello es la justificación para que los fraccionadores donen a título gratuito un porcentaje del área de su terreno **en favor de los órdenes de gobierno tanto estatal como municipal.**

En efecto, dentro de los fines públicos que tienen las áreas de cesión, es asegurar la **factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos, tanto de los Municipios como del Estado**, así como el **diseño y construcción de una red de vialidades primarias, como partes de una retícula, que faciliten la conectividad, la movilidad y el desarrollo de infraestructura,** tal y como lo establece el artículo 57 de la Ley General citada.

En ese sentido, las entidades federativas se encuentran habilitadas para establecer mecanismos a través de los cuales se regulen las áreas de cesión para garantizar que su transmisión en favor de los gobiernos estatales y municipales, y que los recursos adquiridos por la misma sean instrumentales para sus finalidades públicas.

No obstante, **las normas establecidas por el legislador local en relación con las áreas de cesión deben ser compatibles con el ejercicio de las facultades exclusivas del Municipio, así como con el reconocimiento de una intervención real y efectiva en materia de asentamientos humanos,** tal y como ha reconocido este Tribunal Constitucional en la **jurisprudencia P./J. 17/2011**, de rubro: ***“ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN***

DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA”, (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXIV, agosto de 2011, pág. 887, registro 161383).

Atento a ello, este Tribunal Pleno observa **que el artículo 46 impugnado**, al establecer que el Municipio, con motivo de la recepción de áreas de cesión para destinos, transmita en favor del Gobierno del Estado un 20% (veinte por ciento) para el exclusivo propósito de espacios y equipamientos públicos de competencia estatal, **no resulta acorde con los mandatos de la legislación general en materia de asentamientos humanos.**

Lo anterior, pues si bien el artículo 57 de la Ley General establece la posibilidad de la legislación local de prever donaciones a favor de las entidades federativas; sin embargo, **al pretender crear una nueva obligación de cesión a cargo del Municipio, ello interfiere directamente con la libre disposición del patrimonio del ente municipal.**

En el caso, las áreas de cesión para destinos tienen como destinatario primigenio al orden de gobierno municipal, quien deberá posteriormente y por imposición de la legislación local, transmitir, obligatoriamente, un porcentaje al Gobierno del Estado, lo cual constituye una **limitación para la libre disposición de los bienes que corresponde al orden de gobierno municipal, así como para garantizar la satisfacción de los servicios públicos que tiene a su cargo en ejercicio de su competencia constitucional.**

Como se adelantó, de los artículos 57 y 76 de la Ley General de la materia, se desprende la habilitación de las legislaturas locales para garantizar donaciones y cesiones correspondientes a vías

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2018

públicas locales, equipamientos y espacios públicos, en favor tanto de las entidades federativas como de los Municipios; y si bien dichos preceptos no regulan de manera concreta la forma o mecánica en la que se lleve a cabo la transmisión de las áreas de cesión para destinos públicos, lo cierto es que **el legislador local no puede limitar la cesión original efectuada en favor del ente municipal, imponiéndole la obligación de transferencia de una parte de su patrimonio.**

Al respecto, se debe mencionar que este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 67/2011**, en sesión de veintiuno de febrero de dos mil trece⁴¹, **reconoció la facultad de los Congresos locales**, en uso de las atribuciones conferidas en el ámbito de las competencias concurrentes en materia de desarrollo urbano, con objeto de imprimir efectividad a los principios de los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, primordialmente con miras a la satisfacción del bien social, **para establecer limitaciones o modalidades a la disposición de los bienes inmuebles del Estado y de los Municipios, incluyendo aquellos adquiridos por transferencia o donación de desarrollos, encaminadas a garantizar fines de utilidad pública relacionados con los asentamientos humanos; sin embargo, también precisó que ello no debe incidir negativamente en el esquema de competencias que se reconocen al orden de gobierno municipal, de acuerdo al artículo 115, fracción V, de la Constitución General y, en última instancia, en su autonomía,** esto es, cuando las normas relativas en lugar de modular la disposición de las áreas de cesión, **la imposibilitan o restringen de manera absoluta.**⁴²

⁴¹ Por mayoría de ocho votos mayoría de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Franco González Salas, Valls Hernández y Pérez Dayán votaron en contra.

⁴² Criterio fue reiterado por este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 141/2019**, en sesión de cuatro de agosto de dos mil veinte, en la que se declaró la invalidez los artículos 4, fracción V, y 156, fracción II, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas, que preveían la inalienabilidad de los bienes que los fraccionadores deben donar al Municipio.

En suma, si bien el legislador de Quintana Roo puede establecer previsiones para que las áreas de cesión sean instrumentales con las finalidades que persiguen, lo cierto es que el artículo **46, párrafo penúltimo**, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, resulta inconstitucional, pues **los esquemas de concurrencia y coordinación no pueden llegar al extremo de que el Estado imponga al orden de gobierno municipal que le deba reservar determinados porcentajes de las áreas que, de manera primigenia, le fueron cedidas**, aun si ello es para que el Estado cumpla con las propias facultades exclusivas que tiene y en beneficio de la población.

Por lo expuesto, lo procedente es declarar la **invalidez** del artículo **46, párrafo penúltimo**, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto 194, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.

DÉCIMO TERCERO. Análisis de las impugnaciones al artículo Duodécimo Transitorio de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo. En la primera parte de su segundo concepto de invalidez, el Municipio actor aduce que dicho Transitorio, al disponer la derogación de todas aquellas disposiciones que se opongan a ella, viola la supremacía constitucional contenida en el artículo 133 así como las facultades del ente municipal reconocidas en el artículo 115 de ese Magno Ordenamiento, así como en los diversos artículos 47, 133 y 147 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo en esencia, porque coloca a las normas sustantivas de la ley que lo contiene por encima de otras de mayor jerarquía, e inclusive sobre de otras del mismo nivel jerárquico, como las contenidas en el artículo 10 bis,

fracción III, incisos b) y c)⁴³, de la Ley de Acción de Cambio Climático local.

La norma transitoria impugnada es del tenor siguiente:

“DUODÉCIMO. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opondan al contenido del presente Decreto;

De lo anterior se desprende que, el artículo Duodécimo transitorio impugnado contiene una cláusula derogatoria general en el sentido de que toda la normatividad que se oponga al contenido de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, por lo que debe entenderse que aquellas carecen de vigencia.

Lo alegado por el actor es **infundado**, pues resulta claro que el precepto transitorio que impugna solo tiene el alcance derogatorio de las normas de igual jerarquía, en tanto se trata de un ordenamiento cuyo ámbito espacial de validez se circunscribe al territorio del Estado al que pertenece, de manera que ningún otro ordenamiento de jerarquía superior, como es la Constitución Federal o la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, se vería afectada por la cláusula derogatoria reclamada.

Lo mismo ocurre con la Constitución de la entidad federativa, pues si bien ésta y la Ley de Asentamientos local convergen en el mismo ámbito espacial, lo cierto es que esta última es de menor jerarquía que la primera, por lo que el mandato derogatorio no afecta en forma alguna el régimen constitucional que rige en el

⁴³ “**Artículo 10 Bis.** Corresponde a los Ayuntamientos, las siguientes atribuciones: [...]”

III. Formular e instrumentar acciones para enfrentar al cambio climático en las siguientes materias: [...]

b) Ordenamiento Ecológico Municipal;

c) Programas de Desarrollo Urbano; [...].”

Estado, atendiendo a lo determinado en los artículos 7 y 164 de la Constitución local, los cuales disponen:

“REFORMADO, P.O. 30 DE JULIO DE 2013)

Artículo 7o.- Son Ley Suprema en el Estado de Quintana Roo, las disposiciones que establezcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y esta Constitución. Los ordenamientos que de ellas emanen forman la estructura jurídica de Quintana Roo.”

“REFORMADO, P.O. 6 DE MARZO DE 2019)

Artículo 164.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que la Legislatura del Estado, por el voto de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por el voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de los Ayuntamientos del Estado, en un lapso de treinta días naturales contados a partir de la recepción de la minuta proyecto de decreto. En todo caso, el sentido de la votación de los Ayuntamientos deberá estar fundado y motivado.

(...).”

En esos términos, no es posible verificar en esta instancia constitucional si la norma transitoria deja o no sin efectos alguna disposición de otro ordenamiento de igual jerarquía como es el artículo 10 Bis de la Ley de Acción de Cambio Climático del Estado de Quintana Roo, en virtud de que el análisis de la regularidad en esta instancia se realiza tomando como parámetro a la Constitución Federal, de manera que resulta innecesario pronunciarse sobre un posible conflicto de leyes a nivel local.

Sirve de apoyo a lo anterior, la **jurisprudencia P./J. 53/2010**, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro y texto siguientes:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS

PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS. Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudirse al modelo de "invalidación directa", en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de "invalidación indirecta", en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la "remisión expresa", el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven." (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, registro 164820).

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo **Duodécimo Transitorio** de la Ley de Asentamientos Humanos,

Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada mediante Decreto 194 en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.

DÉCIMO CUARTO. Análisis de las impugnaciones a los artículos Sexto Transitorio de la Ley de Asentamientos Humanos local; y 24, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo. En su tercer concepto de invalidez, el Municipio actor aduce que el artículo **Sexto Transitorio** de la Ley de Asentamientos Humanos local impugnada, viola el principio de irretroactividad de las leyes, reconocido en el artículo 14 de la Constitución Federal, pues se obliga tanto al Municipio como a los particulares a aplicarla, sin importar que existan previos procedimientos a la entrada en vigor de esa ley, lo que significa que el ente municipal debe desechar todo procedimiento iniciado de manera anterior a su vigencia, sin importar derechos adquiridos por particulares que hubiesen iniciado alguna autorización, refrendo o renovación en materia de acciones urbanísticas. Dicho Transitorio establece lo siguiente:

“SEXTO. Los programas de desarrollo urbano y los ordenamientos ecológicos del territorio, así como las autorizaciones de acciones urbanísticas otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley seguirán vigentes en los términos que fueron aprobados o concedidas. Las que se encuentren en trámite, se deberán ajustar a sus nuevas disposiciones. Para tal efecto, los interesados en alguna autorización, refrendo o renovación en materia de acciones urbanísticas podrán optar por continuar su procedimiento ajustando sus proyectos a la normatividad vigente, o bien, presentar una nueva solicitud, en cuyo caso no pagarán nuevamente los derechos correspondientes.”

Aunado a ello, en su sexto concepto de invalidez, el Municipio actor alega que el artículo **24, fracción I**, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, viola el derecho humano

a tener una vivienda digna y decorosa reconocido en los artículos 4o, párrafo octavo, de la Constitución Federal, 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al establecer que los lotes y unidades de aprovechamiento individual o exclusivo de tipo comercial clasificados para venta al detalle, no podrán tener menos de 4 metros de frente y una superficie de 16 metros cuadrados. El precepto impugnado, señala lo que se transcribe a continuación:

“Artículo 24. Los lotes y unidades de aprovechamiento individual o exclusivo de tipología comercial en los nuevos desarrollos tendrán las siguientes medidas mínimas:

I. Aquellos lotes contruidos clasificados para venta al detalle, no podrán tener menos de 4 metros de frente y una superficie de 16 metros cuadrados, y

II. Aquellos lotes clasificados para venta al mayoreo o bodegas, no podrán tener menos de 8 metros de frente y una superficie de 160 metros cuadrados.”

En atención a lo alegado por el Municipio actor, basta mencionar, por una parte, que de la simple lectura del artículo Sexto Transitorio **se advierte claramente que salva la vigencia** tanto de los programas de desarrollo urbano y los ordenamientos ecológicos, como de las autorizaciones de acciones urbanísticas otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Asentamientos Humanos de la entidad federativa, en los términos que fueron aprobados o concedidas, siendo que aquellas que estén en trámite, serán las que deberán ajustarse a las nuevas disposiciones, de manera que dicho precepto no vulnera el principio de retroactividad; y en cuanto al artículo 24, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, debe aclararse que, de su lectura, es evidente que se encuentra referido a los lotes de tipo comercial y no familiar como aduce el Municipio actor, de manera

que parte de una premisa equivocada al realizar sus alegaciones en torno a ese precepto.

No obstante, se debe precisar que ha sido criterio de este Tribunal Pleno que las violaciones a derechos fundamentales de las personas no se pueden reclamar a través de la controversia constitucional, toda vez que **no constituye la vía idónea para hacerlo.**

Al resolver las controversias constitucionales **21/2006** y **54/2009**, se reconoció que el criterio contenido en la **tesis P./J. 101/99**, de rubro: ***“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER”*** (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 708, registro 193257) ha sido matizado. Es decir, **la finalidad de la controversia constitucional no consiste en analizar posibles violaciones a derechos fundamentales de manera desvinculada a algún problema de probable invasión de esferas de competencia.**

Los reclamos del Municipio actor, relativos esencialmente a que la Ley local impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, en comparación con los derechos que reconocía la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, **en modo alguno se relacionan con alguna violación competencial**, sino que versan exclusivamente sobre violaciones a derechos fundamentales de los gobernados.

Por este motivo, son inatendibles las alegaciones del Municipio demandante, pues con ello no hace referencia alguna a violaciones a facultades constitucionales conferidas al ente municipal, sino que únicamente alegan violaciones a derechos fundamentales de las personas.

Como se sostuvo en los precedentes ya citados, si se realizara el estudio de constitucionalidad solicitado por la parte actora, se desnaturalizaría el sistema procesal de las controversias constitucionales, pues éste se encamina, primordialmente, a preservar las competencias de cada orden de gobierno previstas en la Constitución Federal.

Similares consideraciones fueron sustentadas por el Tribunal Pleno al resolver las **controversias constitucionales 62/2009⁴⁴** y **104/2009⁴⁵**, en sesión de dos de mayo de dos mil trece.

Por tanto, debe reconocerse la **validez** de los artículos **Sexto Transitorio** de la Ley de Asentamientos Humano, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como del diverso **24, fracción I**, de la Ley de Acciones Urbanísticas, ambas del Estado de Quintana Roo, publicadas mediante Decreto 194 en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.

DÉCIMO QUINTO. Invalidez por extensión. En términos de la invalidez decretada con motivo de lo expuesto en los

⁴⁴ Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán, y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la Presidencia. El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no participó en esta votación).

⁴⁵ Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, con reserva; Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se determinó declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la Presidencia).

considerandos Décimo Primero (Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir la Constancia de Compatibilidad Territorial a que se refiere la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo) y **Décimo Segundo** (Análisis de las impugnaciones relacionadas con la regulación de áreas de cesión para destinos públicos) de este fallo, con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal Pleno considera necesario extender la invalidez a otros preceptos contenidos en las leyes impugnadas por el Municipio actor, por incurrir en el mismo vicio de inconstitucionalidad o por encontrarse en una relación de dependencia con las normas declaradas inválidas.

Resulta aplicable el criterio contenido en la **jurisprudencia P.J. 53/2010**⁴⁶, de este Tribunal Pleno, de rubro: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS”** (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, registro 164820).

⁴⁶ De texto: “Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de “invalidación directa”, en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de “invalidación indirecta”, en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la “remisión expresa”, el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven.”

En ese sentido, con motivo de la invalidez decretada al artículo 5, fracción I⁴⁷, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, que regula la facultad del Ejecutivo local para emitir la **Constancia de Compatibilidad Territorial** con motivo de la ejecución de acciones urbanísticas con impacto significativo, **se declara la invalidez, por extensión**, de los artículos que regulan dicha Constancia y que se encuentran previstos tanto en la propia Ley de Acciones Urbanísticas, en la Ley de Asentamientos Humanos, así como en la Ley de Equilibrio Ecológico de la referida entidad federativa.

Cabe precisar que esta invalidez también debe hacerse extensiva, incluso, a la regulación de la Constancia de Compatibilidad Territorial, **en su modalidad de Dictamen de Impacto Territorial, contenida en los artículos 85 a 88 de la Ley de Asentamientos Humanos de Quintana Roo**, pues este dictamen implica la elaboración de un estudio que igualmente condiciona la competencia del Municipio actor para autorizar la ejecución de obras y acciones urbanísticas, porque consiste en la formulación de un análisis por parte del Gobierno local, con motivo de la verificación de requisitos relacionados con aspectos económicos, ambientales, de movilidad, espacio público, así como de equipamiento, infraestructura y servicios públicos.

En esos términos, procede decretar la **invalidez, por extensión**, de los preceptos siguientes:

- **De la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana**

⁴⁷ **Artículo 5. Corresponde al Gobierno del Estado:**

I. Emitir las Constancias de Compatibilidad Territorial en cualquiera de sus modalidades, en los términos de este ordenamiento y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo; (...).

Roo, los artículos 7, fracciones XII, XXI y XXVII; 12, fracción VII, 75, párrafos primero, en su porción normativa **“o de compatibilidad territorial aplicables”**, y segundo, en su porción normativa **“o Constancia de Compatibilidad Territorial Estatal”**; 77, párrafo primero, fracción II, inciso b), en su porción normativa **“En tal caso, será necesario contar además con la Constancia de Compatibilidad Territorial en su modalidad de Dictamen de Impacto Territorial;”**; del 80 al 88; 95, párrafo último; 124, fracción I, en su porción normativa **“y, para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente Constancia de Compatibilidad Territorial expedida por la Secretaría en los términos de esta ley”**; 155, fracción I, en su porción normativa **“y contar con Constancia de Compatibilidad Territorial;”**; 168; fracción II; 195, fracción I, en su porción normativa **“y de Compatibilidad Territorial”**; y 198, párrafo primero, en su porción normativa **“de la existencia de la Constancia de Compatibilidad Territorial, así como”**;

- **De la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**, los artículos 60, en su porción normativa **“con excepción de la Constancia de Compatibilidad Territorial,”**; 62, párrafo segundo, fracción VII, inciso a), en su porción normativa **“territorial y”**; 65, último párrafo, en su porción normativa **“Las autorizaciones contrarias a las constancias de compatibilidad territorial, se considerarán nulas.”**; 66; 70, párrafo último; y 80, párrafo segundo, en su porción normativa **“territorial,”**;
- **De la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente del Estado de Quintana Roo**, su artículo 24, párrafo último, en su porción normativa **“y los dictámenes de impacto territorial”**; y

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2018

- **Del Decreto Número 194**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, su artículo transitorio Décimo.

En esos términos y atendiendo a que la invalidez se extiende a diversas normas y porciones normativas, resulta pertinente establecer el texto invalidado y la manera en que los respectivos preceptos deberán leerse, a efecto de otorgar certeza y seguridad jurídica tanto a los operadores jurídicos como a los gobernados.

Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo	
Artículo 7, fracciones XII, XXI y XXVII	
TEXTO ORIGINAL	TEXTO CON INVALIDEZ
<p><i>“Artículo 7. Para los efectos de esta la ley se entenderá por: (...) XII. Constancia de Compatibilidad Territorial: El documento oficial expedido por la Secretaría, en el cual se hace constar que una acción urbanística es compatible con el ordenamiento territorial y la planeación urbana y metropolitana, y que contribuye al ordenamiento territorial del Estado. También hace constar su adecuada inserción en las redes del espacio público, el equipamiento y la 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 territoriales negativos en su entorno; (...) XXI. Dictamen de Impacto Territorial: Es una modalidad de la Constancia de Compatibilidad Territorial, necesario para aquellas acciones urbanísticas que por su dimensión, características o efecto en un</i></p>	<p><i>“Artículo 7. Para los efectos de esta la ley se entenderá por: (...)”</i></p> <p style="text-align: center;">Se invalidan, por extensión, las fracciones XII, XXI y XXVII</p>

<p>centro de población o en las redes de infraestructura y servicios públicos, requieren de un estudio específico de impacto sobre el territorio; (...).</p> <p>XXVII. Estudio de Impacto Territorial: Documento necesario para la obtención del Dictamen en la materia, en que se exponen y evalúan la magnitud de impactos o alteraciones que cause o pueda causar una acción urbanística, pública o privada, contempladas en esta ley, que por su ubicación, funcionamiento, complejidad o magnitud afecte a la infraestructura, a los servicios públicos del área; el espacio, la imagen y paisaje urbanos o la estructura socioeconómica; signifique un riesgo para la vida, la salud o los bienes de la comunidad, implique su desplazamiento o expulsión paulatina; o, determine una afectación para el patrimonio cultural del centro de población; incluyendo las condiciones y medidas para evitar, reducir o compensar los efectos negativos sobre el desarrollo urbano; (...)"</p>	
Artículo 12, fracción VII	
TEXTO ORIGINAL	TEXTO CON INVALIDEZ
<p>"Artículo 12. La Secretaría, además de las atribuciones que le asigna la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, tendrá las siguientes: (...)</p> <p>VII. Otorgar o negar las constancias de compatibilidad territorial y, en su caso, resolver sobre los dictámenes de impacto territorial de los estudios que se sometan a su consideración, conforme esta ley y demás disposiciones aplicables; (...)." </p>	<p>"Artículo 12. La Secretaría, además de las atribuciones que le asigna la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, tendrá las siguientes: (...)."</p> <p align="center">Se invalida, por extensión, la fracción VII</p>
Artículo 75, párrafos primero, en su porción normativa "o de compatibilidad territorial aplicables", y segundo, en su porción	

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2018

normativa “o Constancia de Compatibilidad Territorial Estatal”	
TEXTO ORIGINAL	TEXTO CON INVALIDEZ
<p>“Artículo 75. Los actos, contratos o convenios relativos a la transmisión de la propiedad deberán contener las cláusulas relativas a la utilización del suelo que determinen los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley. Aquellos que violen esta disposición o aquellos que contravengan a las constancias de uso del suelo municipales o de compatibilidad territorial aplicables, no serán inscritos en el Registro Público. Los fedatarios públicos en el Estado deberán solicitar a toda persona que celebre contratos o convenios relativos a la transmisión o aportación de la propiedad de inmuebles, la autorización municipal, Constancia de Uso del Suelo o Constancia de Compatibilidad Territorial Estatal, donde conste la zonificación aplicable al predio de que se trate, e incluir en el apéndice de la escritura dicha constancia o documento, mismo que será requisito para la inscripción respectiva ante las oficinas registrales del Estado.”</p>	<p>“Artículo 75. Los actos, contratos o convenios relativos a la transmisión de la propiedad deberán contener las cláusulas relativas a la utilización del suelo que determinen los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley. Aquellos que violen esta disposición o aquellos que contravengan a las constancias de uso del suelo municipales, no serán inscritos en el Registro Público. Los fedatarios públicos en el Estado deberán solicitar a toda persona que celebre contratos o convenios relativos a la transmisión o aportación de la propiedad de inmuebles, la autorización municipal, Constancia de Uso del Suelo, donde conste la zonificación aplicable al predio de que se trate, e incluir en el apéndice de la escritura dicha constancia o documento, mismo que será requisito para la inscripción respectiva ante las oficinas registrales del Estado.”</p>
<p align="center">Artículo 77, párrafo primero, fracción II, inciso b), en su porción normativa “En tal caso, será necesario contar además con la Constancia de Compatibilidad Territorial en su modalidad de Dictamen de Impacto Territorial;”</p>	
TEXTO ORIGINAL	TEXTO CON INVALIDEZ
<p>“Artículo 77. La Zonificación Secundaria se establecerá en los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley, de acuerdo a los criterios siguientes: (...) II. En las zonas de mejoramiento y crecimiento urbano: (...) b) Conforme a lo que determinen</p>	<p>“Artículo 77. La Zonificación Secundaria se establecerá en los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley, de acuerdo a los criterios siguientes: (...) II. En las zonas de mejoramiento y crecimiento urbano: (...) b) Conforme a lo que determinen</p>

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2018

<p><i>los programas de los centros de población y previa autorización y pago del potencial de edificación o desarrollo a favor del Municipio, en los predios aplicables, se podrá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase y se asegure la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o el equipamiento urbano y la movilidad. Los recursos que se generen se destinarán a sufragar tales conceptos. En tal caso, será necesario contar además con la Constancia de Compatibilidad Territorial en su modalidad de Dictamen de Impacto Territorial; (...).”</i></p>	<p><i>los programas de los centros de población y previa autorización y pago del potencial de edificación o desarrollo a favor del Municipio, en los predios aplicables, se podrá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase y se asegure la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o el equipamiento urbano y la movilidad. Los recursos que se generen se destinarán a sufragar tales conceptos; (...).”</i></p>
<p>Artículos 80 al 88</p>	
<p>TEXTO ORIGINAL</p>	<p>TEXTO CON INVALIDEZ</p>
<p>“Capítulo Cuarto De la Constancia de Compatibilidad Territorial Artículo 80. Toda persona física o moral, pública o privada, que pretenda realizar acciones urbanísticas, obras o introducir servicios en materia de asentamientos humanos en el Estado a que se refiere el artículo siguiente, deberá obtener previa ejecución de dichas acciones u obras, la Constancia de Compatibilidad Territorial que le expida la Secretaría, la cual verificará que las mismas sean compatibles con:</p> <p>I. El ordenamiento territorial y la planeación urbana y metropolitana;</p> <p>II. La dotación adecuada de espacios públicos y soluciones de movilidad;</p> <p>III. La adecuada construcción y continuidad de las redes de infraestructura primaria necesarias;</p>	<p align="center">Se invalidan, por extensión, los artículos 80 al 88, contenidos en el Capítulo Cuarto, titulado “De la Constancia de Compatibilidad Territorial”</p>

IV. La factibilidad de dotar de equipamiento y servicios públicos que los nuevos desarrollos demanden, y

V. Para los casos a que se refieren los artículos 78, 79 y 84, establecer los requisitos y condiciones para evitar, minimizar o compensar los impactos territoriales negativos en su entorno.

Para tramitar y obtener la Constancia de Compatibilidad Territorial, los solicitantes deberán acreditar que cuentan con las autorizaciones municipales correspondientes.

En caso de omisión a las disposiciones establecidas en este artículo, la Secretaría o la autoridad municipal, en su caso, estará facultada para exigir, en cualquier momento y a costa del promovente, la Constancia de Compatibilidad Territorial que corresponda, según sea el caso y que de manera dolosa y premeditada no fuera debida y oportunamente solicitada ante la Secretaría; lo anterior sin perjuicio de las medidas de seguridad y sanciones que considere necesarias imponer por tales omisiones, cuando se haya instaurado por tales motivos algún procedimiento administrativo en su contra.

Artículo 81. El Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría, podrá autorizar y en su caso expedir, negar, cancelar, condicionar y exigir la Constancia de Compatibilidad Territorial en los siguientes casos:

I. Construcción o ampliación de vialidades regionales, metropolitanas u otros componentes de la

infraestructura para la movilidad que comuniquen a más de un Municipio;

II. Vialidades primarias, tales como periféricos y libramientos;

III. Centrales de carga, terminales multimodales, centrales de autobuses, ferrocarriles o aeropuertos;

IV. Plantas de almacenamiento o venta de combustibles, para servicio público o privado;

V. Equipamientos educativos, de salud, abasto, comercio, religiosos o recreación mayores de mil metros cuadrados de superficie o de construcción;

VI. Todas las acciones urbanísticas mayores de dos mil quinientos metros cuadrados de superficie o de mil quinientos metros cuadrados de construcción;

VII. Todas las acciones urbanísticas fuera de los centros de población o en los casos en que se pretenda aplicar lo dispuesto en los artículos 78 y 79 de esta ley;

VIII. Hoteles mayores de mil doscientos metros cuadrados de superficie o de construcción;

IX. Industrias de cualquier tipo;

X. La relotificación, parcelación o subdivisión de terrenos con superficie igual o mayor a los cinco mil quinientos metros cuadrados;

XI. La fusión de terrenos con superficie resultante igual o mayor a los cinco mil metros cuadrados;

XII. Fraccionamientos o conjuntos urbanos en cualquiera de sus modalidades;

XIII. La constitución o modificación del régimen de propiedad en condominio;

XIV. La modificación, demolición o ampliación de inmuebles de

<p><i>patrimonio cultural, y</i></p> <p><i>XV. Bancos de extracción de materiales pétreos.</i></p> <p><i>La Constancia de Compatibilidad Territorial contendrá y proporcionará los datos, elementos, medidas de mitigación, condicionantes, criterios o lineamientos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano aplicables conforme a esta ley.</i></p> <p><i>Las dependencias y entidades públicas no podrán llevar a cabo la incorporación de suelo rural a urbano sin contar con la Constancia de Compatibilidad Territorial respectiva.</i></p> <p><i>Artículo 82. Las solicitudes de Constancia de Compatibilidad Territorial deberán acompañarse de las autorizaciones municipales donde se apruebe la acción urbanística de que se trate, y en su caso, complementar la información relativa a:</i></p> <p><i>I. La ubicación, medidas y colindancias del área o predio;</i></p> <p><i>II. Los antecedentes jurídicos de propiedad o posesión del área o predio;</i></p> <p><i>III. La identificación catastral;</i></p> <p><i>IV. El número oficial, en su caso;</i></p> <p><i>V. El uso o destino actual, y el que se pretenda utilizar en el área o predio;</i></p> <p><i>VI. El proyecto que se pretenda realizar, con memoria descriptiva y planos generales, incluyendo áreas, niveles y superficies;</i></p> <p><i>VII. La asignación de usos o destinos permitidos, compatibles, prohibidos o condicionados, de acuerdo con lo previsto en los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley;</i></p> <p><i>VIII. Las restricciones de urbanización y construcción que</i></p>	
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

correspondan de conformidad con el tipo del fraccionamiento, conjunto urbano, barrio, colonia o zona, y

IX. Las factibilidades de conexión y abasto de agua potable, servicio de alcantarillado sanitario y dotación de energía eléctrica.

Artículo 83. Las solicitudes de Constancia de Compatibilidad Territorial, una vez integrado los expedientes de que se trate, deberán ser emitidos por la Secretaría en un plazo máximo de veinte días hábiles, previo el pago de derechos correspondientes.

En caso de que una acción urbanística presente una dimensión o complejidad que amerite un análisis más exhaustivo, la Secretaría podrá ampliar ese plazo por única vez, por otro plazo hasta de veinte días hábiles más para emitir, negar o condicionar la Constancia de Compatibilidad Territorial correspondiente.

En caso de que transcurran los plazos indicados en este artículo, sin que la Secretaría emita su resolución, aplicará la negativa ficta y se tendrá como negada la Constancia de Compatibilidad Territorial de que se trate. En caso de que aplique la negativa ficta, los servidores públicos omisos o negligentes se sujetarán a las sanciones contempladas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Las notificaciones de la Secretaría a los interesados, relacionados con el trámite y resolución de las solicitudes a que se refiere este artículo, podrán realizarse mediante estrados, correo electrónico y a

través de su página electrónica.

Las Constancias de Compatibilidad Territorial y demás actos administrativos que de éstas deriven y que hubieran sido otorgados por error, dolo o mala fe, serán declarados nulos de pleno derecho. En esos casos, se promoverá el juicio de lesividad ante el Tribunal de Justicia Administrativa en los términos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo y el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, independientemente de las responsabilidades penales que resulten de los actos u omisiones respectivas.

Las personas físicas o morales, titulares de una Constancia de Compatibilidad Territorial, deberán presentar un aviso de terminación de obras a la Secretaría, dentro de un plazo no mayor de quince días de la conclusión de tales obras, para que dicha dependencia pueda verificar el adecuado uso de las autorizaciones concedidas y lleve el registro estadístico correspondiente.

Artículo 84. Se requerirá de una Constancia de Compatibilidad Territorial en su modalidad de Dictamen de Impacto Territorial en los siguientes casos:

I. Las acciones a que se refieren las fracciones I, II, III, IV y XV del artículo 81, cualquiera que sea su tipo y dimensión;

II. En los proyectos de vivienda que tengan más de quince mil metros cuadrados de construcción;

III. En los proyectos que incluyan oficinas, comercios o servicios, por más de cuatro mil quinientos

metros cuadrados de construcción;

IV. Establecimientos mercantiles en los que se pretenda preponderantemente la venta de artículos que conforman la canasta de productos básicos, bajo el sistema de autoservicio, de más de novecientos metros cuadrados de construcción;

V. Industrias de más de tres mil metros cuadrados de construcción o superficie;

VI. Equipamientos educativos, de salud, abasto, comercio o recreación que brinden servicios regionales o que supongan edificaciones mayores a cuatro mil quinientos metros cuadrados construcción; y

VII. Las acciones de densificación urbana descritas en la fracción II inciso b) del artículo 77, y las descritas en el artículo 78 cualquiera que sea su tipo y dimensión.

Los interesados que pretendan llevar a cabo alguna de las obras a las que se refiere este artículo, deberán presentar ante la Secretaría un Estudio de Impacto Territorial, mismo que se resolverá en un plazo máximo de treinta días hábiles, contados a partir del día siguiente de su recepción, sin perjuicio de otras autorizaciones que procedan. Este plazo podrá prorrogarse por única ocasión, hasta por un plazo igual, a juicio de la Secretaría, cuando por la dimensión o complejidad de la acción de que se trate así lo amerite.

Artículo 85. La Constancia de Compatibilidad Territorial, en su modalidad de Dictamen de Impacto Territorial, establecerá las condiciones o requisitos que tendrán que cumplirse para

autorizar el proyecto u obra de que se trate, en particular aquellos tendientes a garantizar que los impactos negativos se impidan, mitiguen o compensen, así como a que se evalúen los costos que la obra pueda generar sobre las redes de infraestructura, equipamiento urbano o servicios públicos, mismos que serán sufragados por el promovente.

Los dictámenes de impacto territorial se otorgarán atendiendo a:

I. Evitar costos lesivos en la prestación de servicios públicos, ponderando la magnitud, intensidad y ubicación de la obra de que se trate;

II. Evitar la saturación de las redes viales, hidráulicas y eléctricas de los centros de población;

III. Asegurar la compatibilidad y mantener el equilibrio de la estructuración compositiva entre los diferentes usos y destinos previstos en la zona o región de que se trate, preservando la imagen urbana, calidad de vida y el bien común;

IV. Atender los criterios de preservación de los recursos naturales y la calidad del medio ambiente, y

V. Impedir riesgos y contingencias urbanas.

Las condiciones o requisitos de las Constancias de Compatibilidad Territorial en esta modalidad, podrán ser económicos, ambientales o funcionales y referirse a la movilidad, al espacio público, equipamiento, infraestructura y servicios. El promovente deberá garantizar las obligaciones que resulten a su cargo, como

resultado del Dictamen de Impacto Territorial.

Artículo 86. Los Estudios de Impacto Territorial deberán incluir:

I. Los datos del promotor y propietario, así como la ubicación, descripción detallada y calendario de la obra o actividad proyectada;

II. La descripción puntual de los usos del suelo y su compatibilidad con otras actividades de la zona en que se ubique;

III. La descripción detallada de los impactos territoriales de la obra proyectada, bajo el supuesto de utilización plena de inmueble en un momento de demanda máxima, y

IV. En el caso de que cualquiera de los impactos a que se refiere la fracción anterior, muestre resultados que incidan negativamente las alternativas o medidas para evitar, reducir o compensar dichos impactos.

Artículo 87. En los casos a que se refiere la fracción IV del artículo 84 de esta ley, el dictamen que emita la Secretaría deberá evaluar que el uso del suelo y sus actividades no generen impactos o alteraciones urbanas negativas en las zonas donde se ubiquen. Dichos usos y actividades deberán localizarse preferentemente en vialidades primarias y deberán construir los carriles de incorporación y las soluciones peatonales y vehiculares que permitan el libre y permanente tránsito. Queda prohibido el diseño o uso de estacionamientos en batería con detrimento o uso de las vialidades públicas o el libre tránsito de peatones.

En los establecimientos a que

alude el párrafo anterior, en los pisos de sus estacionamientos no cubiertos, el uso de pavimentos, concretos o recubrimientos deberá acompañarse de estrategias contra las islas de calor; el diseño de los mismos deberá considerar infraestructura verde y arbolado que atempere tal efecto.

Artículo 88. La Secretaría determinará en la emisión del Dictamen de Impacto Territorial:

I. La procedencia del proyecto u obra de que se trate, para lo cual podrá imponer las medidas de mitigación necesarias para evitar o minimizar los efectos negativos que pudiera generar, pudiéndose, en su caso, determinar el pago de compensaciones, y

II. La improcedencia de una obra o proyecto, considerando que:

a) El uso pretendido no es compatible o esté prohibido, con el uso asignado por el programa aplicable;

b) Los efectos no puedan ser minimizados a través de las medidas de mitigación o compensación propuestos y, por consecuencia, se genere afectación a la población o a la estructura urbana;

c) El riesgo a la población en su salud o sus bienes no pueda ser evitado por las medidas propuestas o por la tecnología constructiva y de sus instalaciones;

d) Exista falsedad en la información presentada por los solicitantes o desarrolladores, o

e) El proyecto altera de forma significativa la estructura territorial o la prestación de servicios públicos. Para la

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2018

<p><i>emisión del Dictamen de Impacto Territorial, la Secretaría deberá tomar en cuenta los programas a que se refiere el artículo 31 de esta ley, así como las demás normas y ordenamientos en la materia.”</i></p>	
Artículo 95, párrafo último	
TEXTO ORIGINAL	TEXTO CON INVALIDEZ
<p><i>“Artículo 95. No podrán realizarse conjuntos urbanos o fraccionamientos habitacionales dentro de los Centros de Población, en ninguno de sus tipos, en terrenos que no se encuentren conectados o no prevean en el proyecto de que se trate, a las redes de infraestructura y servicio de las zonas urbanizadas o a otros fraccionamientos que ya estén dotados de todos los servicios públicos municipales.</i></p> <p><i>En todo caso, las obras de cabecera o redes de infraestructura, incluyendo el equipamiento urbano, imagen urbana, corredores biológicos, y la movilidad no motorizada del proyecto y su área de influencia correrán a cargo del propietario o promovente. Para el caso de fraccionamientos o conjuntos urbanos, además deberán asumir el costo de las obras viales y sistemas de movilidad necesarias para garantizar la conectividad entre la acción urbanística de que se trate y el centro de población más cercano, en dimensión y calidad tales, que permita el tránsito de transporte público que se genere.</i></p> <p><i>Los conjuntos urbanos o fraccionamientos deberán contar con un Dictamen de Impacto Territorial emitido por la Secretaría, en el que se establecerá que las obras de</i></p>	<p><i>“Artículo 95. No podrán realizarse conjuntos urbanos o fraccionamientos habitacionales dentro de los Centros de Población, en ninguno de sus tipos, en terrenos que no se encuentren conectados o no prevean en el proyecto de que se trate, a las redes de infraestructura y servicio de las zonas urbanizadas o a otros fraccionamientos que ya estén dotados de todos los servicios públicos municipales.</i></p> <p><i>En todo caso, las obras de cabecera o redes de infraestructura, incluyendo el equipamiento urbano, imagen urbana, corredores biológicos, y la movilidad no motorizada del proyecto y su área de influencia correrán a cargo del propietario o promovente. Para el caso de fraccionamientos o conjuntos urbanos, además deberán asumir el costo de las obras viales y sistemas de movilidad necesarias para garantizar la conectividad entre la acción urbanística de que se trate y el centro de población más cercano, en dimensión y calidad tales, que permita el tránsito de transporte público que se genere.”</i></p>

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2018

<p><i>infraestructura, urbanización, corredores biológicos, equipamiento urbano, espacio público y movilidad resultantes, así como las externalidades negativas que genere y sus mitigaciones y condicionantes, serán a cuenta del interesado.”</i></p>	
<p align="center">Artículo 124, fracción I, en su porción normativa “y, para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente Constancia de Compatibilidad Territorial expedida por la Secretaría en los términos de esta ley”</p>	
<p align="center">TEXTO ORIGINAL</p>	<p align="center">TEXTO CON INVALIDEZ</p>
<p><i>“Artículo 124. La incorporación de áreas o predios al desarrollo urbano, cualquiera que sea su régimen de propiedad, deberá cumplir con los siguientes requisitos: I. Estar contemplada y permitida en un Programa de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano y, para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente Constancia de Compatibilidad Territorial expedida por la Secretaría en los términos de esta ley; (...).”</i></p>	<p><i>“Artículo 124. La incorporación de áreas o predios al desarrollo urbano, cualquiera que sea su régimen de propiedad, deberá cumplir con los siguientes requisitos: I. Estar contemplada y permitida en un Programa de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano; (...).”</i></p>
<p align="center">Artículo 155, fracción I, en su porción normativa “y contar con Constancia de Compatibilidad Territorial;”</p>	
<p align="center">TEXTO ORIGINAL</p>	<p align="center">TEXTO CON INVALIDEZ</p>
<p><i>“Artículo 155. El reagrupamiento parcelario se sujetará a las siguientes normas: I. Cumplir con las determinaciones del programa municipal y contar con Constancia de Compatibilidad Territorial; (...).”</i></p>	<p><i>“Artículo 155. El reagrupamiento parcelario se sujetará a las siguientes normas: I. Cumplir con las determinaciones del programa municipal; (...).”</i></p>
<p align="center">Artículo 168, fracción II</p>	
<p align="center">TEXTO ORIGINAL</p>	<p align="center">TEXTO CON INVALIDEZ</p>
<p><i>“Artículo 168. Para realizar una acción urbanística, en complemento a las autorizaciones municipales, se deberá contar con: (...) II. La Constancia de</i></p>	<p><i>“Artículo 168. Para realizar una acción urbanística, en complemento a las autorizaciones municipales, se deberá contar con: (...).”</i></p>

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2018

<i>Compatibilidad Territorial que expida la Secretaría, en los supuestos y términos que establece esta ley, para la obtención de la terminación de obra; (...)</i>	Se invalida, por extensión, la fracción II
Artículo 195, fracción I, en su porción normativa “y de Compatibilidad Territorial”	
TEXTO ORIGINAL	TEXTO CON INVALIDEZ
<i>“Artículo 195. La vigencia de las autorizaciones urbanísticas a que se refiere este ordenamiento se ajustará a lo siguiente: I. Las Constancias de Zonificación y de Compatibilidad Territorial tendrán una vigencia indefinida, a menos que cambien los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley, en cuyo caso quedarán sin efecto y deberán ajustarse a las nuevas disposiciones; (...).”</i>	<i>“Artículo 195. La vigencia de las autorizaciones urbanísticas a que se refiere este ordenamiento se ajustará a lo siguiente: (...).” I. Las Constancias de Zonificación tendrán una vigencia indefinida, a menos que cambien los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley, en cuyo caso quedarán sin efecto y deberán ajustarse a las nuevas disposiciones; (...).”</i>
Artículo 198, párrafo primero, en su porción normativa “de la existencia de la Constancia de Compatibilidad Territorial, así como”	
TEXTO ORIGINAL	TEXTO CON INVALIDEZ
<i>“Artículo 198. Los notarios, registradores y demás fedatarios públicos sólo podrán autorizar escrituras de actos, convenios y contratos relacionados con el uso, aprovechamiento, transmisión o gravamen de bienes inmuebles, previa comprobación de la existencia de la Constancia de Compatibilidad Territorial, así como de las autorizaciones municipales correspondientes, de conformidad con lo previsto en esta ley; mismas que deberán ser señaladas o insertadas en los instrumentos públicos respectivos.”</i>	<i>“Artículo 198. Los notarios, registradores y demás fedatarios públicos sólo podrán autorizar escrituras de actos, convenios y contratos relacionados con el uso, aprovechamiento, transmisión o gravamen de bienes inmuebles, previa comprobación de las autorizaciones municipales correspondientes, de conformidad con lo previsto en esta ley; mismas que deberán ser señaladas o insertadas en los instrumentos públicos respectivos.”</i>

Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo	
Artículo 60, en su porción normativa “con excepción de la Constancia de Compatibilidad Territorial,”	
TEXTO ORIGINAL	TEXTO CON INVALIDEZ
<i>“Artículo 60. Todas las</i>	<i>“Artículo 60. Todas las</i>

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2018

<p>autorizaciones de las acciones urbanísticas que contempla esta ley, con excepción de la Constancia de Compatibilidad Territorial, serán emitidas por el Municipio donde se localicen los predios afectados.”</p>	<p>autorizaciones de las acciones urbanísticas que contempla esta ley, serán emitidas por el Municipio donde se localicen los predios afectados.”</p>
<p>Artículo 62, párrafo segundo, fracción VII, inciso a), en su porción normativa “territorial y”</p>	
<p>TEXTO ORIGINAL</p>	<p>TEXTO CON INVALIDEZ</p>
<p>“Artículo 62. Las solicitudes de autorización de las acciones urbanísticas sólo se iniciarán a solicitud expresa y por escrito de la persona física o moral propietaria de los terrenos en que se pretendan ejecutar los proyectos, o de un promotor que cuente con la representación legal de dichos propietarios. Los requisitos para la solicitud serán los siguientes: (...) VII.- En su caso: a) Autorizaciones de impacto territorial y ambiental, que expida la autoridad competente, conforme a la legislación ambiental y demás disposiciones aplicables; (...).”</p>	<p>“Artículo 62. Las solicitudes de autorización de las acciones urbanísticas sólo se iniciarán a solicitud expresa y por escrito de la persona física o moral propietaria de los terrenos en que se pretendan ejecutar los proyectos, o de un promotor que cuente con la representación legal de dichos propietarios. Los requisitos para la solicitud serán los siguientes: (...) VII.- En su caso: a) Autorizaciones de impacto ambiental, que expida la autoridad competente, conforme a la legislación ambiental y demás disposiciones aplicables; (...).”</p>
<p>Artículo 65, párrafo último, en su porción normativa “Las autorizaciones contrarias a las constancias de compatibilidad territorial, se considerarán nulas.”</p>	
<p>TEXTO ORIGINAL</p>	<p>TEXTO CON INVALIDEZ</p>
<p>“Artículo 65. Para la valoración de las solicitudes de autorización de las acciones urbanísticas reguladas por esta ley, el Municipio realizará análisis prospectivos en materia urbanística y, si fuera necesario, consultará a la Secretaría, a los organismos encargados de la prestación de servicios urbanos y a toda otra instancia necesaria para determinar la congruencia del proyecto con los instrumentos de planeación</p>	<p>“Artículo 65. Para la valoración de las solicitudes de autorización de las acciones urbanísticas reguladas por esta ley, el Municipio realizará análisis prospectivos en materia urbanística y, si fuera necesario, consultará a la Secretaría, a los organismos encargados de la prestación de servicios urbanos y a toda otra instancia necesaria para determinar la congruencia del proyecto con los instrumentos de planeación</p>

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2018

<p>vigente, su viabilidad, sus impactos y los riesgos que conllevaría su aprobación. La congruencia del proyecto con los instrumentos de planeación es obligatoria, y todo nuevo desarrollo autorizado o realizado al margen de la misma derivará en procedimientos administrativos y en las causas penales procedentes. Las autorizaciones contrarias a las constancias de compatibilidad territorial, se considerarán nulas.”</p>	<p>vigente, su viabilidad, sus impactos y los riesgos que conllevaría su aprobación. La congruencia del proyecto con los instrumentos de planeación es obligatoria, y todo nuevo desarrollo autorizado o realizado al margen de la misma derivará en procedimientos administrativos y en las causas penales procedentes.”</p>
Artículo 66	
TEXTO ORIGINAL	TEXTO CON INVALIDEZ
<p>“Artículo 66. Para el caso de nuevos desarrollos, una vez obtenida la autorización municipal, el promovente, previo al inicio de obras y la protocolización de la acción urbanística correspondiente, deberá tramitar y obtener de la Secretaría la Constancia de Compatibilidad Territorial, en los términos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.”</p>	<p>Se invalida, por extensión, el artículo 66</p>
Artículo 70, párrafo último	
TEXTO ORIGINAL	TEXTO CON INVALIDEZ
<p>“Artículo 70. La constancia de terminación de obras que otorga el ayuntamiento es el instrumento mediante el cual certifica que han sido concluidas satisfactoriamente las mismas y se comprenden: I. Constancia municipal de terminación de las obras de infraestructura, que se otorgará a la recepción por parte del Ayuntamiento de las obras de infraestructura que en su caso conectan los nuevos desarrollos con las áreas ya urbanizadas, y II. Constancia municipal de terminación de obras de</p>	<p>“Artículo 70. La constancia de terminación de obras que otorga el ayuntamiento es el instrumento mediante el cual certifica que han sido concluidas satisfactoriamente las mismas y se comprenden: I. Constancia municipal de terminación de las obras de infraestructura, que se otorgará a la recepción por parte del Ayuntamiento de las obras de infraestructura que en su caso conectan los nuevos desarrollos con las áreas ya urbanizadas, y II. Constancia municipal de terminación de obras de</p>

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2018

urbanización, que se otorga por parte del ayuntamiento a la conclusión de las obras a que se refiere el artículo 28 de este ordenamiento.

La constancia municipal de terminación de obras será el instrumento válido que autoriza la liberación de las garantías otorgadas de conformidad a lo dispuesto en la fracción I del artículo 69, de esta ley.

En el caso de la garantía para responder por la calidad y los vicios ocultos de las obras ejecutadas, ésta se entenderá como liberada, sin necesidad de autorización específica por parte del Ayuntamiento, una vez que transcurran dos años a partir de su constitución; con excepción de cuando durante su vigencia el Ayuntamiento hubiere iniciado cualquier reclamación o procedimiento por la calidad de las obras. En éste último caso para liberar la garantía se requerirá de la autorización expresa del Ayuntamiento.

Para la emisión de las constancias municipales de terminación de obras a que se refieren diversos trámites de este Capítulo, el Ayuntamiento contará con un padrón de peritos responsables de obra y corresponsables en diseño urbano y arquitectónico, facultados para verificar el avance y calidad de las obras, incluyendo las de adaptación y mitigación fuera del predio principal. El Municipio podrá auxiliarse de ellos para realizar las tareas de verificación a su cargo.

En caso de que las obras hubieren sido concluidas conforme al proyecto autorizado,

urbanización, que se otorga por parte del ayuntamiento a la conclusión de las obras a que se refiere el artículo 28 de este ordenamiento.

La constancia municipal de terminación de obras será el instrumento válido que autoriza la liberación de las garantías otorgadas de conformidad a lo dispuesto en la fracción I del artículo 69, de esta ley.

En el caso de la garantía para responder por la calidad y los vicios ocultos de las obras ejecutadas, ésta se entenderá como liberada, sin necesidad de autorización específica por parte del Ayuntamiento, una vez que transcurran dos años a partir de su constitución; con excepción de cuando durante su vigencia el Ayuntamiento hubiere iniciado cualquier reclamación o procedimiento por la calidad de las obras. En éste último caso para liberar la garantía se requerirá de la autorización expresa del Ayuntamiento.

Para la emisión de las constancias municipales de terminación de obras a que se refieren diversos trámites de este Capítulo, el Ayuntamiento contará con un padrón de peritos responsables de obra y corresponsables en diseño urbano y arquitectónico, facultados para verificar el avance y calidad de las obras, incluyendo las de adaptación y mitigación fuera del predio principal. El Municipio podrá auxiliarse de ellos para realizar las tareas de verificación a su cargo.

En caso de que las obras hubieren sido concluidas conforme al proyecto autorizado,

<p><i>el promotor gestionará ante el Municipio las constancias municipales de la terminación de obras, la cual podrá ser emitida por la totalidad del desarrollo o de manera parcial por cada una de las etapas del mismo. El Municipio contará con 20 días hábiles para verificarla y denegarla o emitirla, en su caso la constancia de la terminación de obras será autorizada por la misma autoridad que emitió la autorización respectiva.</i></p> <p><i>En cualquier caso, previo al otorgamiento de una constancia de terminación de obras, las autoridades municipales deberán cerciorarse de que se cuente con la Constancia de Compatibilidad Territorial, expedida por la Secretaría, a que se refiere la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.”</i></p>	<p><i>el promotor gestionará ante el Municipio las constancias municipales de la terminación de obras, la cual podrá ser emitida por la totalidad del desarrollo o de manera parcial por cada una de las etapas del mismo. El Municipio contará con 20 días hábiles para verificarla y denegarla o emitirla, en su caso la constancia de la terminación de obras será autorizada por la misma autoridad que emitió la autorización respectiva.”</i></p>
<p align="center">Artículo 80, párrafo segundo, en su porción normativa “territorial,”</p>	
<p align="center">TEXTO ORIGINAL</p>	<p align="center">TEXTO CON INVALIDEZ</p>
<p><i>“Artículo 80. En los aspectos de trámite administrativo no regulados por esta ley, la Secretaría y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán los procedimientos específicos, tiempos y requisitos para recibir, revisar y responder a las solicitudes de autorización a que se refiere este ordenamiento. Estas determinaciones serán de acceso y conocimiento públicos. Dichas autoridades serán también responsables de que toda información sobre dichos procedimientos, el estado de los mismos, las normas aplicables y las características generales de los proyectos sujetos a revisión, sean accesibles a los solicitantes, presentándola de</i></p>	<p><i>“Artículo 80. En los aspectos de trámite administrativo no regulados por esta ley, la Secretaría y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán los procedimientos específicos, tiempos y requisitos para recibir, revisar y responder a las solicitudes de autorización a que se refiere este ordenamiento. Estas determinaciones serán de acceso y conocimiento públicos. Dichas autoridades serán también responsables de que toda información sobre dichos procedimientos, el estado de los mismos, las normas aplicables y las características generales de los proyectos sujetos a revisión, sean accesibles a los solicitantes, presentándola de</i></p>

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2018

<p><i>manera completa, veraz, oportuna, comprensible y detallada. También indicarán y facilitarán la identificación de las personas o entidades facultadas para emitir dictámenes de impacto territorial, ambiental y los demás que la Ley prevea.”</i></p>	<p><i>manera completa, veraz, oportuna, comprensible y detallada. También indicarán y facilitarán la identificación de las personas o entidades facultadas para emitir dictámenes de impacto ambiental y los demás que la Ley prevea.”</i></p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente del Estado de Quintana Roo	
Artículo 24, párrafo último, en su porción normativa “y los dictámenes de impacto territorial”	
TEXTO ORIGINAL	TEXTO CON INVALIDEZ
<p><i>“Artículo 24.- La realización de las obras o actividades a que se refiere este artículo, se sujetarán al procedimiento de evaluación de la manifestación de impacto ambiental, mismo que será autorizado por el Instituto conforme al procedimiento previsto en el Reglamento correspondiente: (...)</i></p> <p><i>La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, expedirán las disposiciones administrativas que permitan unificar, armonizar, simplificar y evitar la duplicidad de trámites, costos y tiempos de gestión de las manifestaciones de impacto ambiental y los dictámenes de impacto territorial a que hacen referencia esta ley y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.”</i></p>	<p><i>“Artículo 24.- La realización de las obras o actividades a que se refiere este artículo, se sujetarán al procedimiento de evaluación de la manifestación de impacto ambiental, mismo que será autorizado por el Instituto conforme al procedimiento previsto en el Reglamento correspondiente: (...)</i></p> <p><i>La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, expedirán las disposiciones administrativas que permitan unificar, armonizar, simplificar y evitar la duplicidad de trámites, costos y tiempos de gestión de las manifestaciones de impacto ambiental a que hacen referencia esta ley y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.”</i></p>

Decreto Número 194, emitido por el Congreso del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho	
Décimo Transitorio	
TEXTO ORIGINAL	TEXTO CON INVALIDEZ
<p><i>“DÉCIMO. Durante el Ejercicio</i></p>	

<i>Fiscal de 2018, los derechos establecidos en la Ley de Hacienda del Estado de Quintana Roo, por concepto de Constancia de Compatibilidad Urbanística, serán aplicables a las Constancias de Compatibilidad Territorial y al Dictamen de Impacto Territorial, a que se refiere el Capítulo Cuarto del Título Quinto de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.”</i>	Se invalida, por extensión, el artículo transitorio Décimo.
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------

DÉCIMO SEXTO. Efectos. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V y 45, en relación con el numeral 73, todos de la Ley Reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y la fecha en la que producirán sus efectos la sentencia que dicte en este medio de control constitucional.

En esos términos, la declaratoria de invalidez decretada en este fallo **surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos del presente fallo al Congreso del Estado de Quintana Roo** y de acuerdo con lo establecido en el artículo 105, fracción I, antepenúltimo y penúltimo párrafos, de la Constitución Federal, **se limitan a la esfera jurídica del Municipio actor**.⁴⁸

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente infundada la presente controversia constitucional.

⁴⁸ Véase la tesis jurisprudencial 9/99, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro “**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA**”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Tomo IX, abril de 1999, página 281.

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 10, 11, 13, fracción VI, 23, 24, 31, 32, 33, 43, 44, 45 y 46 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo; 1, 6, 12 y 24, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo; y 16, 24, párrafo último, 34, párrafo segundo, y 184 TER, párrafo último, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente del Estado de Quintana Roo, expedidas, reformada y adicionada, respectivamente, mediante el Decreto Número 194, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, así como los artículos transitorios sexto y duodécimo del decreto referido, en los términos establecidos en los considerandos del noveno al décimo cuarto de esta decisión.

TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 5, fracción I, y 46, párrafo penúltimo, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 194, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, conforme a lo establecido en los considerandos décimo primero y décimo segundo de esta determinación.

CUARTO. Se declara la invalidez, por extensión, de los artículos 7, fracciones XII, XXI y XXVII, 12, fracción VII, 75, párrafos primero, en su porción normativa **“o de compatibilidad territorial aplicables”**, y segundo, en su porción normativa **“o Constancia de Compatibilidad Territorial Estatal”**, 77, párrafo primero, fracción II, inciso b), en su porción normativa **“En tal caso, será necesario contar además con la Constancia de Compatibilidad Territorial en su modalidad de Dictamen de Impacto Territorial”**, del 80 al 88, 95, párrafo último, 124, fracción I, en su porción normativa **“y, para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente Constancia de Compatibilidad Territorial expedida por la**

Secretaría en los términos de esta ley”, 155, fracción I, en su porción normativa **“y contar con Constancia de Compatibilidad Territorial”**, 168, fracción II, 195, fracción I, en su porción normativa **“y de Compatibilidad Territorial”**, y 198, párrafo primero, en su porción normativa **“de la existencia de la Constancia de Compatibilidad Territorial, así como”**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo; 60, en su porción normativa **“con excepción de la Constancia de Compatibilidad Territorial”**, 62, párrafo segundo, fracción VII, inciso a), en su porción normativa **“territorial y”**, 65, párrafo último, en su porción normativa **“Las autorizaciones contrarias a las constancias de compatibilidad territorial, se considerarán nulas”**, 66, 70, párrafo último, y 80, párrafo segundo, en su porción normativa **“territorial”**, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo; y 24, párrafo último, en su porción normativa **“y los dictámenes de impacto territorial”**, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, expedidas, reformada y adicionada, respectivamente, mediante el Decreto Número 194, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, así como la del artículo transitorio décimo del decreto referido, en los términos del considerando décimo quinto de esta ejecutoria.

QUINTO. Las declaraciones de invalidez decretadas surtirán sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Quintana Roo, tal como se precisa en el considerando décimo sexto de esta sentencia.

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

Notifíquese; haciendo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, sexto y octavo, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a la precisión de la litis y al catálogo de temas que serán analizados en esta resolución.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá salvo por el sobreseimiento de los artículos 10, 23, 24, 43 y 46 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo y 1, 6 y 12 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con consideraciones adicionales, respecto del considerando séptimo, relativo a las cuestiones previas.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos noveno, relativo al análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir el dictamen de verificación de congruencia, previsto en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, décimo, relativo al análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local, previstas en la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, y décimo tercero, relativo al análisis de las impugnaciones al artículo duodécimo transitorio de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 10, 11, 13, fracción VI, 23, 24, 31, 32, 33, 43, 44, 45 y 46 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo y 16, 24, párrafo último, 34, párrafo segundo, y 184 TER, párrafo último, de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente del Estado

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2018

de Quintana Roo, expedida, reformada y adicionada, respectivamente, mediante el Decreto Número 194, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, así como del artículo transitorio duodécimo del decreto referido.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con algunas consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo primero, relativo al análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir la constancia de compatibilidad territorial a que se refiere la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, consistente en reconocer la validez de los artículos 1, 6 y 12 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 194, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con consideraciones diversas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo cuarto, relativo al análisis de las impugnaciones a los artículos sexto transitorio de la Ley de Asentamientos Humanos local y 24, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, consistente en reconocer la validez del artículo transitorio sexto del Decreto Número 194, publicado en el periódico

oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, así como del artículo 24, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el decreto referido. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo segundo, relativo al análisis de las impugnaciones relacionadas con la regulación de áreas de cesión para destinos públicos, consistente en declarar la invalidez del artículo 46, párrafo penúltimo, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 194, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del considerando décimo primero, relativo al análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir la constancia de compatibilidad territorial a que se refiere la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, consistente en declarar la invalidez del artículo 5, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 194,

publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con algunas consideraciones adicionales, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek separándose de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo quinto, relativo a la invalidez por extensión, consistente en declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 7, fracciones XII, XXI y XXVII, 12, fracción VII, 75, párrafos primero, en su porción normativa 'o de compatibilidad territorial aplicables', y segundo, en su porción normativa 'o Constancia de Compatibilidad Territorial Estatal', 77, párrafo primero, fracción II, inciso b), en su porción normativa 'En tal caso, será necesario contar además con la Constancia de Compatibilidad Territorial en su modalidad de Dictamen de Impacto Territorial', del 80 al 88, 95, párrafo último, 124, fracción I, en su porción normativa 'y, para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente Constancia de Compatibilidad Territorial expedida por la Secretaría en los términos de esta ley', 155, fracción I, en su porción normativa 'y contar con Constancia de Compatibilidad Territorial', 168, fracción II, 195, fracción I, en su porción normativa 'y de Compatibilidad Territorial', y 198, párrafo primero, en su porción normativa 'de la existencia de la Constancia de Compatibilidad Territorial, así como', de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado

de Quintana Roo, 60, en su porción normativa 'con excepción de la Constancia de Compatibilidad Territorial', 62, párrafo segundo, fracción VII, inciso a), en su porción normativa 'territorial y', 65, párrafo último, en su porción normativa 'Las autorizaciones contrarias a las constancias de compatibilidad territorial, se considerarán nulas', 66, 70, párrafo último, y 80, párrafo segundo, en su porción normativa 'territorial', de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo y 24, párrafo último, en su porción normativa 'y los dictámenes de impacto territorial', de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente del Estado de Quintana Roo, expedidas, reformada y adicionada, respectivamente, mediante el Decreto Número 194, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, así como la del artículo transitorio décimo del decreto referido. Los señores Ministros Franco González Salas y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reservas, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos únicamente entre las partes, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de seis votos de la señora Ministra y los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

PONENTE

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la **controversia constitucional 177/2018**, promovida por el Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo, fallada en sesión de dieciocho de marzo de dos mil veintiuno. **Conste**