GACETA
del SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 10
TOMO I

Febrero de 2022

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1)

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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

GACETA
del SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 10
TOMO I

Febrero de 2022

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1)

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

PRIMERA SALA
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Presidenta

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

SEGUNDA SALA
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Presidenta

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

CONTENIDO
GENERAL

Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. VII
Contenido XIII
Advertencia XVII
Épocas XXVII

Consejo de la Judicatura Federal
Directorio de Plenos de Circuito (Tomo II) XI
Directorio de Magistradas y Magistrados de Circuito XXXVII

PRIMERA PARTE
Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 2
Por contradicción de tesis 5

Subsección 4
Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 67

Sección Segunda
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1
Tesis aisladas y, en su caso, sentencias 1179

Subsección 2
Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1207

SEGUNDA PARTE
Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 2
Por contradicción de tesis 1267

Sección Segunda
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1
Tesis aisladas y, en su caso, sentencias 1349

Subsección 2
Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad 1359

TERCERA PARTE
Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 1
Por precedentes 1387

Subsección 2
Por contradicción de tesis 1611

Sección Segunda
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 2
Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad 1659

CUARTA PARTE
Plenos de Circuito

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 2
Por contradicción de tesis 1783

QUINTA PARTE
Tribunales Colegiados de Circuito

Sección Primera
Jurisprudencia

Subsección 1
Por reiteración 2347

Sección Segunda
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia 2433

SEXTA PARTE
Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

Sección Primera
Suprema Corte de Justicia de la Nación

Subsección 1
Pleno 2693

Sección Segunda
Consejo de la Judicatura Federal 2723

NOVENA PARTE
Índices

Índice General Alfabético de Tesis
de Jurisprudencia y Aisladas..... 2735

Índice de Sentencias 2759

Índice de Votos 2769

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad
y Controversias Constitucionales..... 2837

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2905

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros
del Consejo de la Judicatura Federal 2907

Índice en Materia Constitucional..... 2909

Índice en Materia Penal 2915

Índice en Materia Administrativa..... 2919

Índice en Materia Civil..... 2927

Índice en Materia Laboral 2931

Índice en Materia Común..... 2937

Índice de Jurisprudencia por Precedentes 2945

Índice de Jurisprudencia por Contradicción 2947

Tabla General Temática de Tesis
de Jurisprudencia y Aisladas..... 2957

Índice de Ordenamientos 2979

CONTENIDO

En el Acuerdo General Número 1/2021, de ocho de abril de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación* a partir del primero de mayo de dos mil veintiuno y estableció las bases de su publicación.

El inicio de esta Época es consecuencia de la entrada en vigor del Decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el once de marzo de dos mil veintiuno, en virtud del cual se modificaron la estructura del Poder Judicial de la Federación, así como la competencia de los órganos que lo integran, particularmente en cuanto a la emisión de jurisprudencia.

Entre los cambios incluidos en la reforma aludida destaca el del párrafo primero del artículo 94 constitucional, que prevé la creación de los Plenos Regionales, en sustitución de los Plenos de Circuito, los cuales estarán facultados para establecer jurisprudencia en los asuntos de su competencia.

Asimismo, en el décimo segundo párrafo del artículo referido se establece el sistema de creación de jurisprudencia por precedentes, conforme al cual "las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas".

En el referido Acuerdo General Número 1/2021 se determinó que la divulgación de los criterios aprobados en los asuntos resueltos por el Alto Tribunal que, conforme al nuevo sistema de jurisprudencia por precedentes, adquieran

obligatoriedad, diversos a los derivados de los que se rigen por lo previsto en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se continúe realizando mediante la redacción de las tesis respectivas.

Se estableció que el *Semanario Judicial de la Federación* es un sistema digital de compilación, sistematización y difusión de los criterios obligatorios y relevantes emitidos por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, a través de la publicación semanal de tesis jurisprudenciales, tesis aisladas y sentencias en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También se precisó que los viernes hábiles se publicarán las tesis jurisprudenciales y aisladas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de sus Salas, de los Plenos Regionales y de los Tribunales Colegiados de Circuito; así como las sentencias dictadas en controversias constitucionales, en acciones de inconstitucionalidad y en declaratorias generales de inconstitucionalidad.

Además, se dispuso que en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, publicación mensual que se difunde de manera electrónica, debe contenerse la información publicada en las semanas del mes que corresponda, la normativa, los acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal, así como cualquier otro documento cuya publicación se ordene por alguno de los órganos precisados.

De esta forma, podrán consultarse las tesis de jurisprudencia y aisladas emitidas por el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los Plenos Regionales y por los Tribunales Colegiados de Circuito; la parte considerativa o la integridad de las sentencias pronunciadas por dichos órganos que contengan criterios obligatorios o, en su caso, integren jurisprudencia por reiteración; de las que resuelvan una contradicción de criterios, de las que interrumpan jurisprudencia y de cualquier otra cuya publicación ordenen; el texto íntegro de las sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como en los recursos relativos que en su caso se tramiten; el texto íntegro de las sentencias dictadas en declaratorias generales

de inconstitucionalidad; los votos formulados por las Ministras y los Ministros del Alto Tribunal o por las Magistradas y los Magistrados de Circuito; y la normativa, acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal cuya publicación se ordene.

Asimismo, se incluyen los directorios de las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las Magistradas y los Magistrados de Circuito.

Con la publicación de esta *Gaceta* se da cumplimiento a la normativa interna y, además, al artículo 73, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

ADVERTENCIA

Conforme al Acuerdo General Número 1/2021 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la *Gaceta* se integra por nueve partes, con diversas secciones y subsecciones, cuya inclusión en los libros correspondientes depende del material a publicar en el mes en cuestión. En ellas, la información se sistematiza según la instancia emisora y/o el tipo de material, conforme a lo siguiente:

PARTE	SECCIONES	SUBSECCIONES	MATERIAL PUBLICADO
Primera Parte. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos ochos votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias y tesis respectivas, así como los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin la votación idónea para integrarla.	Las sentencias respectivas y, en su caso, las tesis correspondientes.

		Subsección 4. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Las sentencias que contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 5. Sentencias dictadas en declaratorias generales de inconstitucionalidad.	Las sentencias y, en su caso, los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine el Pleno.
		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Las sentencias que no contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
Segunda Parte. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos cuatro votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.

		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine la Sala.
		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias y los votos recibidos oportunamente.
Tercera Parte. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos cuatro votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine la Sala.

		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
Cuarta Parte. Plenos Regionales.*	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por reiteración en conflictos competenciales.	Las sentencias, incluidos los votos correspondientes, que den lugar a la integración de jurisprudencia, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.		Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determinen los Plenos Regionales.
Quinta Parte. Tribunales Colegiados de Circuito.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por reiteración.	Las sentencias, incluidos los votos correspondientes, que den lugar a la integración de jurisprudencia, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Sentencias que interrumpen jurisprudencia.	Las sentencias respectivas y, en su caso, las tesis correspondientes.

* En términos del artículo Quinto Transitorio del Acuerdo General Número 1/2021, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto entran en funciones los Plenos Regionales del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia emitida por aquéllos a la que se hace referencia será la fijada por los Plenos de Circuito.

	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.		Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determinen los Tribunales Colegiados de Circuito.
Sexta Parte. Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros.	Sección Primera. Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Subsección 1. Pleno.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 2. Salas.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 3. Ministro Presidente.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 4. Comités.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por los Comités de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
	Sección Segunda. Consejo de la Judicatura Federal.		Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal.
	Sección Tercera. Acuerdos Generales Conjuntos.		Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos conjuntamente por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, o éstos y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Séptima Parte. Sentencias relevantes dictadas por otros tribunales, previo acuerdo del Pleno o de alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.			Las sentencias emitidas por tribunales no pertenecientes al Poder Judicial de la Federación cuya publicación es ordenada por el Pleno o alguna de las Salas del Alto Tribunal.
Octava Parte. Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuya publicación no es obligatoria y los votos respectivos.			Se incluyen los votos emitidos respecto de sentencias cuya publicación no es obligatoria ni se ordenó por el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal.
Novena Parte. Índices.			Índices para facilitar la localización del material publicado a partir de diversos criterios.

En la *Gaceta* se incluyen los siguientes índices: general alfabético de tesis de jurisprudencia y aisladas; de sentencias; de votos; de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales; de declaratorias generales de inconstitucionalidad; de sentencias relevantes dictadas por otros tribunales; de normativa, acuerdos relevantes y otros; por materia; de jurisprudencia por precedentes; de jurisprudencia por contradicción; de ordenamientos; así como una tabla general temática de tesis de jurisprudencia y aisladas.

Las tesis que se detallan en los mencionados índices y tabla llevan una clave que indica el órgano del que proceden, la materia, en su caso, y el número asignado por la instancia que las establece.

Las tesis correspondientes a la Undécima Época se distinguen de las aprobadas en Épocas anteriores, con la adición al número de identificación de la referencia **"(11a.)".**

A efecto de clarificar la manera en que se integran los números de identificación de las tesis se ofrecen los siguientes cuadros:

TESIS DEL PLENO Y DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN		
TIPO DE TESIS	**ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN**	**EJEMPLOS**
TESIS DE JURISPRUDENCIA	La letra de la instancia, seguida de la letra J, separadas por una diagonal. El número arábigo que corresponde al asignado a la tesis. La cifra relativa al año de aprobación, precedida por una diagonal. La mención de que pertenece a la Undécima Época.	Pleno: **P./J. 1/2022 (11a.)** Primera Sala: **1a./J. 1/2022 (11a.)** Segunda Sala: **2a./J. 1/2022 (11a.)**
TESIS AISLADAS	La letra de la instancia. El número romano asignado a la tesis, seguido de una diagonal. El año de aprobación. La mención de que pertenece a la Undécima Época.	Pleno: **P. I/2022 (11a.)** Primera Sala: **1a. I/2022 (11a.)** Segunda Sala: **2a. I/2022 (11a.)**

TESIS DE LOS PLENOS DE CIRCUITO		
TIPO DE TESIS	**ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN**	**EJEMPLOS**
TESIS DE JURISPRUDENCIA	Las letras PC (Pleno de Circuito). El número romano que indica el Circuito.* En su caso, la letra inicial de la materia de especialización del Pleno. La letra J, seguida de una diagonal. El número arábigo de la tesis correspondiente. La sigla referente a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L)]. La precisión de que se trata de un criterio de la Undécima Época.	Tesis jurisprudencial en materia penal, número uno, del Pleno en Materia Penal del Primer Circuito: **PC.I.P. J/1 P (11a.)** Tesis jurisprudencial en materia administrativa, número uno, del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones: **PC.XXXIII.CRT. J/1 A (11a.)**
TESIS AISLADAS	Las letras PC, que significan Pleno de Circuito. El Circuito expresado con número romano. La sigla que exprese la materia del Pleno de Circuito, en caso de que éste sea especializado. El número secuencial que corresponda a la tesis señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso. La sigla o siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis. La referencia de que se trata de una tesis de la Undécima Época.	Tesis número uno en materia común del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito: **PC.I.C.1 K (11a.)**

* En el caso del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, se identificará con el número romano XXXIII.

TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO		
TIPO DE TESIS	**ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN**	**EJEMPLOS**
TESIS DE JURISPRUDENCIA	El número romano que indica el Circuito.* El número ordinal que identifica al Tribunal de dicho Circuito (cuando sea Tribunal Colegiado único, no se hará señalamiento alguno). La letra inicial de la materia del tribunal, siempre que se trate de un tribunal especializado por materia. La letra J, seguida de una diagonal. El número arábigo asignado a la tesis. La referencia a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L)]. La precisión de que corresponde a la Undécima Época.	Tesis de jurisprudencia número uno en materia penal del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito: **III.2o.P. J/1 P (11a.)** Tesis de jurisprudencia número siete en materia común del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito. **III.3o.T. J/7 K (11a.)**
TESIS AISLADAS	El número romano que identifica al circuito, seguido de un punto. El número del Tribunal Colegiado de Circuito expresado en ordinal. En caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito sea especializado, la sigla que exprese la materia respectiva. El número secuencial que corresponda a la tesis, señalado en cardinal. La sigla o las siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis. La referencia de que se trata de una tesis de la Undécima Época.	Tesis aislada número uno en materia común del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito: **I.1o.C.1 K (11a.)** Tesis aislada número uno en materia laboral, del Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito: **II.9o.T.1 L (11a.)**

* Tanto en las tesis de jurisprudencia como en las aisladas, cuando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique al Circuito respectivo se agrega, entre paréntesis, el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra "Región". Por ejemplo: (XI Región)1o. J/2 K (10a.) [Tesis de jurisprudencia número dos en materia común, del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave].

En el supuesto de que de un asunto se publiquen sentencia, voto y tesis, primero se visualiza la sentencia, seguida por los votos correspondientes e, inmediatamente después de éstos, se incluyen la o las tesis respectivas.

Cada tesis, sentencia, voto, acuerdo o normativa publicada en la *Gaceta* contiene una nota en la que se indican la fecha y hora de incorporación en el *Semanario*, así como las de su conocimiento público, con lo que se da certeza del momento en que, en su caso, los criterios relativos se consideran de aplicación obligatoria.

ÉPOCAS

El ocho de diciembre de mil ochocientos setenta, Benito Juárez, como presidente de la República, promulgó el decreto por medio del cual el Congreso de la Unión creó un periódico con el nombre de *Semanario Judicial de la Federación*, en el que se publicaron todas las sentencias definitivas pronunciadas por los Tribunales Federales desde el restablecimiento del orden legal en mil ochocientos sesenta y siete; los pedimentos del procurador General de la Nación, del Ministro Fiscal de la Suprema Corte de Justicia y de los Promotores Fiscales de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; así como las actas de acuerdo del Pleno de la Suprema Corte y los informes pronunciados ante ella, cuando se acordó la publicación.

Los movimientos políticos y sociales ocurridos en nuestro país y las reformas constitucionales han influido en la publicación del *Semanario*, lo que ha dado lugar a que ésta se divida en Épocas. Actualmente son diez las Épocas que han concluido, y es la Undécima la que se integra.

Las Épocas del *Semanario Judicial de la Federación* se dividen en dos grandes periodos constitucionales: antes y después de mil novecientos diecisiete. Dicha división obedece a que las tesis de jurisprudencia que fueron publicadas en las Épocas Primera a Cuarta (antes de mil novecientos diecisiete), hoy son inaplicables, no tienen vigencia, y por ello se agrupan dentro de lo que se ha llamado "jurisprudencia histórica". Las Épocas Quinta a Undécima (de mil novecientos diecisiete a la fecha) comprenden lo que se considera el catálogo de la "jurisprudencia aplicable".

Con el propósito de que los funcionarios de los órganos jurisdiccionales, litigantes, estudiosos del derecho y el público en general conozcan la integración de los tomos o volúmenes de las diversas Épocas del *Semanario* y los periodos que abarcan, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, elaboró el siguiente cuadro:

PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)

PRIMERA ÉPOCA	Comprende 7 tomos que contienen las resoluciones sostenidas por los Tribunales Federales de enero de mil ochocientos setenta y uno a septiembre de mil ochocientos setenta y cinco.
SEGUNDA ÉPOCA	Está conformada por 17 tomos. Inicia en enero de mil ochocientos ochenta y uno, al reanudarse la publicación del *Semanario,* y termina en diciembre de mil ochocientos ochenta y nueve, por la crisis que se presentó cuando los fallos de la Corte se incrementaron debido al crecimiento poblacional de México, a su desarrollo económico y al exceso de amparos contra resoluciones judiciales de carácter civil y criminal.
TERCERA ÉPOCA	Comprende 12 tomos que contienen los fallos del Poder Judicial de la Federación de enero de mil ochocientos noventa a diciembre de mil ochocientos noventa y siete. Su conclusión obedece a que las reformas de seis de octubre de mil ochocientos noventa y siete al Código Federal de Procedimientos Civiles modifican la normativa del juicio de amparo y suprimen de ella lo concerniente a la institución de la jurisprudencia.
CUARTA ÉPOCA	Se integra por 52 tomos. Inicia el cinco de enero de mil ochocientos noventa y ocho y finaliza en agosto de mil novecientos catorce, en virtud de que, con el triunfo del Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza desconoce a los tres Poderes de la Unión, por ello se disuelve el Alto Tribunal y sobreviene la segunda interrupción a la publicación del *Semanario.*

SEGUNDO PERIODO
(JURISPRUDENCIA APLICABLE)

QUINTA ÉPOCA	Se integra por 132 tomos y cubre el periodo del primero de junio de mil novecientos diecisiete al treinta de junio de mil novecientos cincuenta y siete. Su ordenación se presenta en forma cronológica. Dentro del material publicado sobresalen las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales se encuentran precedidas por sumarios en los que brevemente se precisan las cuestiones jurídicas abordadas y las tesis adoptadas. Al final de cada tomo aparece publicado su índice.
SEXTA ÉPOCA	A partir de la publicación de las ejecutorias de julio de mil novecientos cincuenta y siete, se introdujeron reformas sustanciales que motivaron el inicio de la Sexta Época, la cual está integrada por 138 volúmenes numerados con cifras romanas, y cubre el periodo del primero de julio de mil novecientos cincuenta y siete al quince de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho. Los volúmenes se componen de cinco partes editadas en cuadernos por separado, cada una de las cuales corresponde a una instancia (Pleno y Salas Numerarias). En cada una de las partes se incorporan índices que facilitan la localización del material publicado.
SÉPTIMA ÉPOCA	Las reformas y adiciones a la Constitución General y a la Ley de Amparo, efectuadas en mil novecientos sesenta y ocho, que dieron competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para integrar jurisprudencia, así como para conocer de amparos directos, marcaron la terminación de la Sexta Época y el inicio de la Séptima, la cual se integra por 228 volúmenes identificados con cifras arábigas y abarca del primero de enero de mil novecientos sesenta y nueve al catorce de enero de mil novecientos ochenta y ocho. Por lo general, los volúmenes están compuestos por siete partes y editados en cuadernos separados, correspondientes a Pleno, Salas (penal, administrativa, civil y laboral), Tribunales Colegiados y Sala Auxiliar.
OCTAVA ÉPOCA	La Octava Época da inicio el quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho y culmina el tres de febrero de mil novecientos noventa y cinco. Su inicio está determinado por las reformas constitucionales y legales de mil novecientos ochenta y ocho, que trasladaron el control de legalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito, lo que significó importantes cambios a nuestro sistema de jurisprudencia.

	Está integrada por 15 tomos identificados con números romanos (hasta el Tomo VI la publicación fue semestral y a partir del Tomo VII se transformó en mensual) y por 86 *Gacetas* de publicación mensual, las cuales contenían las tesis jurisprudenciales emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por sus Salas y por los Tribunales Colegiados de Circuito, así como las tesis aisladas y los acuerdos del Pleno del Alto Tribunal.
NOVENA ÉPOCA	Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que influyeron en la organización, estructura y competencia del Poder Judicial de la Federación marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena. Ésta comienza el cuatro de febrero de mil novecientos noventa y cinco y culmina el tres de octubre de dos mil once. Se integra por 34 tomos, en los que se conjuntan las publicaciones del *Semanario Judicial de la Federación* y de la *Gaceta*.
DÉCIMA ÉPOCA	La entrada en vigor del Decreto publicado el seis de junio de dos mil once en el *Diario Oficial de la Federación*, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Decreto publicado en dicho medio oficial de difusión el diez de junio de dos mil once, por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Ley Fundamental, en materia de derechos humanos, dieron lugar a la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, la cual inició con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del cuatro de octubre de dos mil once, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales. Durante su vigencia funcionan los Plenos de Circuito, por lo que en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* pueden consultarse también los fallos y criterios provenientes de dichos órganos. En esta Época, el *Semanario* experimenta una importante transformación: deja de ser un medio de difusión impreso para convertirse en un sistema digital de compilación, sistematización y difusión disponible en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

UNDÉCIMA ÉPOCA	El Acuerdo General Número 1/2021, de ocho de abril de dos mil veintiuno, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó que la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación* iniciara el primero de mayo de dos mil veintiuno. Dicho Acuerdo se emitió como consecuencia de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el once de marzo de dos mil veintiuno, las cuales implicaron una modificación a la estructura del Poder Judicial de la Federación, así como a la competencia de los órganos que lo integran, particularmente en cuanto a la emisión de la jurisprudencia. Con las reformas que marcan el inicio de esta Época se establece la jurisprudencia por precedentes para la Suprema Corte, con base en la cual las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno, por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, en todos los asuntos de su competencia, son obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas. Asimismo, en sustitución de los Plenos de Circuito se ordena la creación de los Plenos Regionales.

Primera Parte

PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (1)

Sección Primera

JURISPRUDENCIA

Subsección 2
POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

AUDIENCIA EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. DEBE CELEBRARSE AUN ANTE LA FALTA DE NOTIFICACIÓN AL TERCERO INTERESADO DEL AUTO EN EL QUE SE FIJÓ LA FECHA PARA LLEVARLA A CABO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios contradictorios respecto a si debe celebrarse o no la audiencia en el incidente de suspensión, aun ante la falta de notificación a los terceros interesados del auto en que se citó a la audiencia incidental.

Criterio jurídico: La audiencia incidental debe celebrarse aun ante la falta de notificación al tercero interesado del auto en el que se citó a la misma.

Justificación: La Sección Tercera, denominada: "Suspensión del Acto Reclamado", Primera Parte, intitulada: "Reglas Generales", de la Ley de Amparo, comprende el procedimiento que debe llevarse a cabo para la tramitación de la suspensión del acto reclamado; en el artículo 138 de la referida ley se prevé que en el auto en el que se conceda o niegue la suspensión provisional, el órgano jurisdiccional señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental y pedirá a las autoridades responsables su informe previo que deberán rendir dentro de las cuarenta y ocho horas, transcurrido dicho plazo con informe o sin él celebrará la audiencia incidental en el plazo de cinco días y resolverá sobre la suspensión definitiva, salvo el caso de que exista alguna autoridad que tenga su residencia fuera de la jurisdicción del órgano que conoce del amparo –como lo prevé el artículo 141 de la ley en cita– y no sea posible que rinda su informe previo, por no haberse hecho uso de los medios a que se refiere el artículo 140 de la ley indicada, en cuyo supuesto, respecto de las autoridades foráneas se reservará

la celebración de otra audiencia y, de ser el caso, la resolución que se dicte en la primera audiencia podrá modificarse o revocarse con vista de los nuevos informes. Luego, si bien la Ley de Amparo no prevé lo procedente a si debe llevarse a cabo la audiencia incidental en el supuesto de falta de notificación al tercero interesado del auto en el que se fijó la fecha para celebrarse, no obstante, puede tomarse como referente lo previsto en el artículo 141 de la ley en comento, el cual señala que la audiencia incidental se llevará a cabo no obstante la falta de rendición de algún informe previo; lo que revela la necesidad de cumplir con el término otorgado para la celebración de la audiencia de referencia, aun ante los obstáculos que pudieran presentarse para que se lleve a cabo. Por consiguiente, considerar a la notificación del acuerdo en el que se fija fecha para la celebración de la audiencia incidental como la fuente jurídica de los efectos de la suspensión, redundaría en el absurdo de condicionar la eficacia de la medida a una figura que tiene la finalidad de detener inmediatamente en el tiempo una circunstancia para que la litis no se vea afectada en el fondo; es decir, se condicionaría la eficacia de la suspensión a un acontecimiento futuro cuya fecha es indeterminada –una notificación dilatada, la falta de notificación al tercero interesado o la falta de algún informe previo, entre otros imponderables–, supuestos que no pueden constituir una condición para que pueda celebrarse la audiencia incidental. Además, no se le causa indefensión al tercero interesado con la falta de notificación, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81, fracción I, incisos a) y b), de la Ley de Amparo, cuenta con el recurso de revisión para inconformarse respecto a las determinaciones que se adopten en la referida audiencia al resolverse sobre la suspensión definitiva.

P./J. 1/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 195/2020. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el entonces Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito. 18 de octubre de 2021. Mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán, en contra de las consideraciones y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo. Disidente: Juan

Luis González Alcántara Carrancá, quien anunció voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Ana María García Pineda.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, al resolver el incidente de suspensión (revisión) 546/2018, el cual dio origen a la tesis aislada XIII.P.A.23 K (10a.), de título y subtítulo: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. LA OMISIÓN DE NOTIFICAR PERSONALMENTE AL TERCERO INTERESADO EL AUTO QUE LA CONCEDE, CONTRAVIENE LAS NORMAS QUE REGULAN EL PROCEDIMIENTO INCIDENTAL QUE OBLIGA A REPONERLO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 93, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de febrero de 2019 a las 10:03 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo II, febrero de 2019, página 3232, con número de registro digital: 2019201; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el incidente de suspensión (revisión) 523/2019.

El Tribunal Pleno, el veintisiete de enero en curso, aprobó, con el número 1/2022 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintisiete de enero de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de febrero de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. CONTENIDO Y ALCANCE DEL DEBER DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE REALIZARLO AL CONOCER JUICIOS DE AMPARO DIRECTO E INDIRECTO [ABANDONO DE LAS TESIS AISLADAS P. IX/2015 (10a.) Y P. X/2015 (10a.)].

Hechos: Diversos Tribunales Colegiados de Circuito discreparon en torno al alcance del control de regularidad constitucional *ex officio* en el juicio de amparo, respecto a si debe limitarse a las leyes procesales que rigen el juicio de amparo (Ley de Amparo, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Federal de Procedimientos Civiles) o debe incluir, también, las normas procesales y sustantivas aplicadas en el acto reclamado.

Criterio jurídico: Los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación cuando actúan en amparo directo e indirecto deben realizar control de regularidad constitucional *ex officio,* tanto respecto de las disposiciones procesales que regulan el juicio de amparo, como sobre las normas sustantivas y procesales que se aplicaron en el acto reclamado.

Justificación: Conforme a lo dispuesto en los artículos 1o., 103 y 133 de la Constitución General, así como a lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente varios 912/2010, el control de regularidad constitucional debe realizarse por los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados de Circuito, en el ámbito de sus competencias y procedimientos. Así, de una nueva reflexión, este Tribunal Pleno considera necesario abandonar el criterio reflejado en las tesis aisladas P. IX/2015 (10a.) y P. X/2015 (10a.), de títulos y subtítulos: "CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL *EX OFFICIO*. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN EJERCERLO SÓLO EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA." y "CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL *EX OFFICIO*. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN FACULTADOS PARA EJERCERLO RESPECTO DE NORMAS QUE RIGEN EL JUICIO DE ORIGEN.", porque dichos órganos jurisdiccionales, para dar cumplimiento al mandato constitucional de proteger, respetar y prevenir violaciones a los derechos humanos previsto en el artículo 1o. constitucional, deben realizar control *ex officio* tanto sobre las disposiciones procesales que regulan el juicio de amparo, directo e indirecto (Ley de Amparo, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley de Amparo), como sobre cualesquiera disposiciones aplicadas en los actos reclamados cuya constitucionalidad revisan en el juicio constitucional. Lo anterior, porque se estima que el ejercicio de ese control es necesario para proteger los derechos humanos reconocidos constitucionalmente; es compatible con razones de seguridad jurídica porque no interfiere con el funcionamiento de instituciones como la preclusión o la cosa juzgada; y armoniza con el funcionamiento del sistema, ya que respeta el régimen federal y la distribución de competencias entre los órganos jurisdiccionales; en el entendido de que el resultado de ese control se limita a la inaplicación de normas generales en el acto concreto de aplicación sin generar efectos futuros y de que, cuando ese control lo realice el Tribunal Colegiado de Circuito, tanto en amparo directo como indirecto en revisión, con fundamento en los artículos 64, párrafo segun-

do, y 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, aplicables por identidad de razón, y con la finalidad de permitir a las partes conocer la realización del control de regularidad constitucional *ex officio*, éste deberá publicar previamente el proyecto de sentencia y dar vista a las partes, para que tengan la oportunidad de exponer lo que a su derecho convenga.

P./J. 2/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 351/2014. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Cancún, Quintana Roo, y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. 28 de septiembre de 2021. Mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Disidentes: Juan Luis González Alcántara Carrancá y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Alejandro González Piña.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Cancún, Quintana Roo, al resolver el amparo en revisión 108/2012 (cuaderno auxiliar 489/2012), el cual dio origen a la tesis aislada XXVII.1o.(VIII Región) 8 K (10a.), de rubro: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD Y CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES APLICADAS EN EL ACTO RECLAMADO EN UN AMPARO INDIRECTO. ES VIABLE AUNQUE AQUÉLLAS NO HAYAN SIDO RECLAMADAS DE MANERA DESTACADA O SEA IMPROCEDENTE EL JUICIO EN SU CONTRA." y el amparo directo 263/2012 (cuaderno auxiliar 535/2012), el cual dio origen a la tesis aislada XXVII.1o. (VIII Región) 9 K (10a.), de rubro: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. EN EL JUICIO DE AMPARO ES INNECESARIO CONCEDER LA PROTECCIÓN SOLICITADA PARA QUE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL RESPONSABLE LO EFECTÚE, PUES EL ÓRGANO DE AMPARO PUEDE ASUMIR TAL ANÁLI-

SIS.", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 4, octubre de 2012, página 2413, con número de registro digital: 2001873, y Libro XVI, Tomo 3, enero de 2013, página 2001, con número de registro digital: 2002487, respectivamente, y,

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 498/2011, el cual dio origen a la tesis aislada IV.3o.A.11 K (10a.), de rubro: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. PUEDE EJERCERSE RESPECTO DE CUALQUIER ACTUACIÓN U OMISIÓN DEL ESTADO: ACTOS Y HECHOS." y el amparo en revisión 136/2012, el cual dio origen a la tesis aislada IV.3o.A.19 K (10a.), de rubro: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN EL AMPARO INDIRECTO. SI SE IMPUGNA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY, EL JUEZ DE DISTRITO PUEDE APLICARLO SI ADVIERTE QUE ÉSTA VIOLA ALGÚN DERECHO FUNDAMENTAL RECONOCIDO EN LA CONSTITUCIÓN O EN TRATADOS INTERNACIONALES, SIN REQUERIR DEL AGRAVIADO PLANTEAMIENTO EXPRESO AL RESPECTO, PERO SI ÉSTE NO PROPONE DICHO CONTROL, AQUÉL NO PUEDE EFECTUAR UNA DECLARATORIA DE INCONVENCIONALIDAD NI DECLARAR LA INAPLICACIÓN DE LA NORMA.", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, Tomo 2, diciembre de 2012, páginas 1305 y 1301, con números de registro digital: 2002269 y 2002266, respectivamente; y,

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 31/2014.

Nota: La sentencia relativa al expediente varios 912/2010 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 313, con número de registro digital: 23183.

El Tribunal Pleno, el veintisiete de enero en curso, aprobó, con el número 2/2022 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintisiete de enero de dos mil veintidós.

La presente tesis abandona el criterio sostenido por el propio tribunal en las diversas P. IX/2015 (10a.) y P. X/2015 (10a.), de títulos y subtítulos: "CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EX OFFICIO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN EJERCERLO SÓLO EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA." y "CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EX OFFICIO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN FACULTADOS PARA EJERCERLO RESPECTO DE NORMAS QUE RIGEN EL JUICIO DE ORIGEN.", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Sema-*

nario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, páginas 355 y 356, con números de registro digital: 2009816 y 2009817, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de febrero de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

COSA JUZGADA EN EL JUICIO DE AMPARO EN TORNO AL INTERÉS JURÍDICO POR AFECTACIÓN REAL Y ACTUAL A UN DERECHO SUBJETIVO. CASOS EN LOS QUE UNA RESOLUCIÓN DE SOBRESEIMIENTO NO HACE QUE SE ACTUALICE ESTA CAUSA DE IMPROCEDENCIA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE LA MATERIA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 456/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO Y EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO. 13 DE AGOSTO DE 2020. ONCE VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día trece de agosto de dos mil veinte.

VISTOS para resolver los autos de la contradicción de tesis 456/2018, entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión ********** y el recurso de queja **********, respectivamente; y

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Denuncia.** Mediante escrito recibido el cuatro de diciembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Magistrado Francisco Eduardo Flores Sánchez, en su carácter de presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, remitió la denuncia de la existencia de la posible contradicción, suscrita por los integrantes de dicho órgano jurisdiccional, suscitada entre la resolución del amparo en revisión ********** de su índice y la resolución emitida en el recurso de queja ********** del índice del Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito.

2. SEGUNDO.—**Trámite de la denuncia.** Por auto de fecha diez de diciembre de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la presente contradicción de tesis bajo el número 456/2018 y ordenó turnar los autos al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

3. Mediante auto de dieciséis de enero de dos mil diecinueve, el presidente de este Alto Tribunal decretó que el presente asunto se encontraba correctamente integrado con los criterios que motivaron la posible contradicción de tesis. Asimismo, informó que los criterios continuaban vigentes.

4. En ese mismo acuerdo ordenó returnar los autos para la elaboración del proyecto de resolución respectivo al Ministro Luis María Aguilar Morales, en lugar del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, con motivo de la designación de éste como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CONSIDERANDO:

5. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ambos preceptos legales vigentes a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contra-

dicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados de diferente circuito con diversa especialidad, sobre un tema de materia común.

6. SEGUNDO.—**Legitimación.** La contradicción de tesis se denunció por parte legitimada para ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, al haber sido formulada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Civil del Cuarto Circuito.

7. TERCERO.—**Criterios contendientes.** Para poder resolver el presente asunto primero debe determinarse si en el caso existe contradicción de criterios, para lo cual es necesario analizar las ejecutorias que participan en ella.

I. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito resolvió el amparo en revisión ********** en sesión de doce de septiembre de dos mil dieciocho, cuyos antecedentes destacados son los siguientes:

A. El cuatro de julio de dos mil dieciséis se promovió un juicio de amparo indirecto contra el Juez Tercero de lo Civil del Primer Distrito Judicial del Estado de Nuevo León, entre otras autoridades, reclamando la orden de remate y de lanzamiento respecto de un determinado lote de terreno; el lanzamiento o desalojo de esa finca, realizada el trece de junio de ese año; la orden de inscripción, marginación y registro en escritura pública de la hipoteca respecto al propio inmueble, el acuerdo o acuerdos que tienen por ejecutado el lanzamiento y el cumplimiento total de la sentencia.

B. El Juez de Distrito que conoció del asunto desestimó la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XI, de la Ley de Amparo, que hizo valer el tercero interesado. Al respecto estableció que el motivo de improcedencia era infundado, particularmente por lo que hacía al acto reclamado consistente en el remate del lote del terreno, ello porque si bien en un juicio de amparo anterior también se reclamaron conductas emanadas del mismo expediente judicial, relativo a un juicio ejecutivo civil (promovido por el tercero interesado en contra de una persona moral), las conductas reclamadas eran diversas, porque a la fecha de presentación de la demanda del juicio de amparo previo, cuatro de marzo de dos mil catorce, la audiencia de remate no existía, la cual se llevó a

cabo el siete de ese mes, aunado a que tampoco existían los actos posteriores que también se reclamaron en la instancia constitucional a examen, de ahí que consideró que no había identidad con los actos reclamados en el juicio de amparo anterior.

C. El juzgador concedió el amparo contra actos del Juez Tercero de lo Civil del Primer Distrito Judicial del Estado de Nuevo León, al estimar que el quejoso era extraño al juicio ejecutivo civil, en cuyo procedimiento, en audiencia de remate en pública subasta y segunda almoneda, se declaró fincado y adjudicado a favor del actor (tercero interesado en el juicio de amparo) el lote de terreno que el quejoso, para efectos del amparo, justificó haber adquirido en propiedad desde el ocho de octubre de dos mil nueve, es decir, en fecha anterior a que se fincara y adjudicara en favor del tercero interesado, por lo que estimó que se violó en su perjuicio el derecho de audiencia.

D. El amparo se concedió para el efecto de que la autoridad responsable reintegrara al quejoso su derecho de propiedad frente al bien inmueble rematado y adjudicado en el procedimiento de origen, para lo cual debía dejar insubsistente la audiencia de remate y las actuaciones tendentes a su ejecución, sin que ello implicara que se nulificara todo lo actuado en el juicio de origen, para que fuera llamado, sino únicamente restituirle su derecho de propiedad afectado, ya que precisamente al no ser parte en ese procedimiento, no tenía interés en comparecer en éste, puesto que no podía verse favorecido ni perjudicado por los actos que se hubieran llevado a cabo, sino que sólo se extraían los derechos afectados en esa contienda.

E. Inconforme, el tercero interesado interpuso recurso de revisión.

El Tribunal Colegiado, al resolver ese recurso de revisión, determinó revocar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio de amparo, de conformidad con los siguientes argumentos:

- En el caso se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 61, fracción XI, de la Ley de Amparo, en relación con su fracción X, causa que se vincula con la figura de la cosa juzgada, en el sentido de que el juicio de amparo será improcedente cuando lo ahí reclamado sea o hubiera sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, promovido por el mismo quejoso,

contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas.

- En el caso se dan todos los elementos para la actualización de la figura de la cosa juzgada como causal de improcedencia, en el contexto del artículo 61, fracción XI, de la Ley de Amparo, puesto que existe una ejecutoria dictada en un juicio constitucional previo; se promovió uno nuevo, en el que existe identidad de quejosos (en el primero eran dos quejosos y en el segundo sólo uno de ellos promovió la demanda), identidad de autoridad responsable (se señaló a la misma autoridad ordenadora, el Juez Tercero de lo Civil del Primer Distrito Judicial del Estado) e identidad de acto reclamado (remate judicial del mismo inmueble).

- Sin que sea obstáculo que en el juicio de amparo indirecto de origen el quejoso haya señalado también como actos reclamados la orden de lanzamiento y desalojo del inmueble de su propiedad, inscripción, marginación y registro en escritura pública, el acuerdo que tiene por ejecutado el lanzamiento y el cumplimiento total de la sentencia, en tanto que esos actos sólo son una consecuencia natural y procesal de los reclamados originalmente, es decir, no implican un pronunciamiento independiente, en virtud de que, conforme a la ley que rige el acto, una vez fincado el remate, el Juez ordenará el otorgamiento de la escritura de adjudicación y la entrega de los bienes, y de ser el caso, apremiará al deudor para que los ponga a disposición del comprador, de ahí que la orden de lanzamiento sea únicamente una consecuencia del procedimiento de remate reclamado en el primer juicio de amparo indirecto.

- Esto es, aun cuando en el juicio de amparo de origen se reclame un acto posterior a los impugnados en el juicio de amparo indirecto previo, consistente en la audiencia de remate de siete de marzo de dos mil catorce, éste es una mera consecuencia del propio remate judicial reclamado inicialmente, de manera que se surte en forma directa la figura de cosa juzgada al actualizarse la identidad tripartita necesaria para tal efecto.

- En el juicio de amparo anterior el Juez de Distrito sobreseyó por falta de interés jurídico de los quejosos, por no haber demostrado que el inmueble respecto del cual se siguió el juicio de origen y se ordenó el remate judicial, fuera de su propiedad. Mientras que en el segundo juicio de amparo, el juzgador conce-

dió el amparo al haberse acreditado que es tercero extraño al juicio natural y que es dueño del bien raíz rematado.

- Aun cuando por regla general una sentencia de sobreseimiento no constituye cosa juzgada ni impide, por consiguiente, la promoción de un nuevo juicio de amparo en que se combata el mismo acto, existen casos de excepción, que se actualizan cuando se ha determinado su inatacabilidad a través de un diverso juicio de garantías, siempre que tal determinación se haya realizado atendiendo a razones o circunstancias que hagan inejercitable la acción de amparo de modo absoluto, como sucede precisamente en el caso donde se determina que el quejoso carece de interés jurídico.

- Determinación respecto de la cual ya se pronunció (ese Tribunal Colegiado de Circuito), al resolver el amparo en revisión relativo, en donde confirmó el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito en el primer juicio de amparo.

- En dicha ejecutoria, se estimó que fue legal determinar el sobreseimiento con base en la falta de interés jurídico del propio quejoso, pues se ostentó como tercero extraño al procedimiento de origen y no demostró que el inmueble que defendía era aquel respecto del cual se siguió el juicio de origen y a la postre se ordenó el remate judicial en el expediente relativo al juicio ejecutivo civil promovido por el tercero interesado en contra de una persona moral, juicio del índice del Juzgado Tercero de lo Civil del Primer Distrito Judicial del Estado.

- De manera que se actualiza la excepción referida porque en el anterior juicio de amparo indirecto, el quejoso fue omiso en exhibir las pruebas conducentes para acreditar su interés jurídico, y esa determinación causó firmeza al haber sido confirmada por ese órgano jurisdiccional, lo que no puede desconocerse en el nuevo juicio de amparo indirecto.

II. El ocho de noviembre del dos mil diecisiete, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito** resolvió el recurso de queja **********, cuyos antecedentes destacados se resumen a continuación:

A. El veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, una persona promovió amparo indirecto contra el presidente auxiliar de la Décimo Séptima Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Jalisco, de quien

reclamó la omisión de proveer el escrito presentado el veintinueve de mayo de dos mil diecisiete en un juicio laboral.

B. El Juez de Distrito, al que tocó conocer de la demanda, la desechó al tener por actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XI, de la Ley de Amparo, por existir cosa juzgada, porque la parte quejosa promovió con anterioridad juicio de amparo indirecto contra la misma autoridad y acto reclamado, resuelto el veintinueve de junio de dos mil diecisiete, declarada ejecutoriada el dieciocho de julio de ese año, en el sentido de sobreseer en el juicio.

C. Inconforme con dicho auto, la promovente interpuso recurso de queja.

El Tribunal Colegiado decidió revocar el auto recurrido para que el Juez proveyera lo conducente acerca de la demanda de amparo, sin considerar actualizada la causa de improcedencia que invocó (fracción XI del artículo 61 de la Ley de Amparo), declarando así fundado ese recurso de queja, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

- Por **regla general** esa causa de improcedencia **no se actualiza** en casos de desechamiento de la demanda o sobreseimiento en el juicio, ya que en éstos no se decide sobre la constitucionalidad de los actos reclamados, y por eso no impide promover un nuevo juicio de amparo en el que se impugne el mismo acto o norma general.

- Sin embargo, debido a que la causa de improcedencia de cosa juzgada opera por diversas circunstancias, existen **excepciones** y opera siempre que la determinación de desechamiento o sobreseimiento se haya realizado en atención a razones o circunstancias que hagan inejercitable la acción de amparo de modo absoluto o de manera insuperable, pues esta situación no puede desconocerse en un nuevo juicio constitucional.

- De manera que la condición para que opere la cosa juzgada en relación con ese tipo de determinaciones (desechamiento/sobreseimiento) consiste en que en el juicio previo se haya determinado la inatacabilidad del acto reclamado.

- Para determinar la actualización de la cosa juzgada como causa de improcedencia del juicio de amparo indirecto será necesario analizar:

- a) Si existe identidad de los quejosos, autoridades responsables y actos reclamados (como así se indicó en el auto recurrido); y,

- b) Si las razones o circunstancias que sustentaron la decisión de improcedencia en el juicio previo provocaron la inejercitabilidad de la acción de amparo de modo absoluto, esto es, la inatacabilidad del acto reclamado a través de un juicio constitucional posterior **(cuestión que no fue analizada en el auto recurrido).**

- Únicamente cuando concurren ambas circunstancias la improcedencia decretada en el juicio de amparo indirecto previo, provocará imposibilidad para reclamar el acto en nuevo juicio constitucional, porque con aquella decisión insuperable se impide analizar el fondo del asunto.

- Como en el caso concreto el Juez de Distrito omitió analizar las razones o circunstancias que sustentaron la decisión de improcedencia en el juicio anterior, se debe efectuar el estudio correspondiente a fin de determinar si provocan o no la inatacabilidad del acto reclamado a través de un nuevo juicio constitucional.

- Como señaló el Juez de Distrito, existe identidad del quejoso, autoridad responsable y acto reclamado, porque tanto el primer juicio de amparo indirecto, como el segundo, del que derivó el recurso de queja, fueron promovidos por la misma quejosa, en contra del presidente auxiliar de la Decimoséptima Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Jalisco, respecto del acto reclamado consistente en la omisión de proveer el escrito presentado el veintinueve de mayo de dos mil diecisiete en el mismo juicio laboral.

- Sin embargo, no se actualiza la causa de improcedencia invocada por el Juez de Distrito, porque las consideraciones que sustentaron la decisión de sobreseimiento en el juicio previo no provocan la inejercitabilidad de la acción de amparo de modo absoluto ni la inatacabilidad del acto reclamado a través de un juicio de amparo posterior.

- Acorde con lo previsto en los artículos 107, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Federal, y 5o. fracción I, último párrafo, de la Ley de Amparo,

el interés jurídico constituye un presupuesto de la acción de amparo en contra de actos, resoluciones u omisiones que derivan de la actuación de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo.

- En ese contexto, la improcedencia del juicio de amparo por falta de interés jurídico puede obedecer a dos situaciones:

- A) **Ausencia de titularidad de un derecho subjetivo tutelado por la ley, o bien, inexistencia de agravio personal y directo** porque el acto reclamado no incide en la esfera jurídica de la parte quejosa. En esos dos casos la decisión de improcedencia genera imposibilidad de combatir ese mismo acto de autoridad en un juicio de amparo posterior, porque ya quedó dilucidado que no ocasiona agravio al quejoso, provocando la inejercitabilidad de la acción de amparo de modo absoluto al haber quedado resuelta insuperablemente la falta de interés jurídico, sin posibilidad de modificación. Por ejemplo, cuando se determina que los familiares de un militar carecen de interés jurídico para reclamar la declaratoria de procedencia definitiva de retiro porque solamente aquél es titular de los derechos de seguridad social que se pudieran afectar **(ausencia de titularidad del derecho subjetivo);** o bien, cuando se resuelve que el patrón carece de interés jurídico para reclamar la declaración de beneficiarios del trabajador fallecido porque esa decisión no afecta la condena que en su caso se hubiere impuesto ya que únicamente cambiará la persona ante quien deba cumplirla (**ausencia de agravio personal y directo**).

- B) **Imposibilidad para determinar si el acto reclamado afecta o no la esfera jurídica de la parte quejosa ocasionada por la ausencia o insuficiencia de pruebas.**

- No todas las decisiones de improcedencia por falta de interés jurídico provienen del estudio en torno a la "titularidad de un derecho subjetivo" o la existencia de "afectación" o "agravio", sino que –al estar sujeto a prueba– la falta de interés jurídico también puede derivar tan sólo del incumplimiento de la carga probatoria de la parte quejosa.

- Un **primer supuesto** acontece cuando la parte quejosa no acredita su interés jurídico porque las pruebas aportadas no son idóneas para ello; por ejemplo: si se exhibe un documento específico que carece de fecha cierta.

- En tal supuesto, las pruebas aportadas al juicio de amparo indirecto, valoradas por el juzgador de amparo, ya habrán merecido estudio en el auto o sentencia y, por consiguiente, el sobreseimiento por falta de interés jurídico por falta de idoneidad de determinadas pruebas en concreto allegadas para acreditarlo, sí provoca la inejercitabilidad de la acción de amparo de modo absoluto e impide atacar el mismo acto reclamado a través de un nuevo juicio constitucional con base en esos medios de convicción respecto de los cuales ya se resolvió que no demuestran el interés jurídico, debido a que al haber sido desestimados en una ejecutoria de amparo anterior, **ésta constituirá cosa juzgada.**

- Un **segundo supuesto** de sobreseimiento por incumplimiento de la carga probatoria de la parte quejosa que no impide promover un nuevo juicio de amparo en contra de los mismos actos reclamados, que acontece respecto de pruebas no aportadas en el primer juicio constitucional; verbigracia en los casos en que se reclaman violaciones procesales y el quejoso no aporta pruebas de las que se advierta que es parte en el juicio de origen del que deriva el acto de que se duele.

- En ese segundo supuesto (falta de pruebas) no sería posible considerar que la decisión de improcedencia por falta de interés jurídico contenga consideraciones que provoquen la inejercitabilidad de la acción de amparo de modo absoluto y que impidan atacar el acto reclamado a través de un nuevo juicio constitucional, porque no existe un pronunciamiento en cuanto a la carencia de un "derecho subjetivo" tutelado en la ley o a la ausencia de "agravio", sino que la conclusión de la falta de interés jurídico es provocada por la falta de medios probatorios que acrediten sus elementos (titularidad de un derecho subjetivo tutelado por la ley y existencia de agravio personal y directo).

- De esta forma, la falta de titularidad de un derecho subjetivo tutelado por la ley y/o la ausencia de agravio personal y directo constituyen razones que hacen inejercitable la acción de amparo de modo absoluto por falta de interés jurídico e impiden promover un nuevo juicio de amparo en contra del mismo acto de autoridad por existir cosa juzgada; sin embargo, no acontece lo mismo cuando la decisión de falta de interés jurídico obedece a ausencia de las pruebas aportadas en el juicio de amparo indirecto para acreditarlo, porque el tema no habrá quedado resuelto de modo absoluto e insuperable debido a que ese pronunciamiento

deriva del incumplimiento del débito probatorio y no del estudio de los elementos del interés jurídico (titularidad de un derecho subjetivo tutelado por la ley y existencia de agravio personal y directo).

- Por ende, en los casos en que se reclama omisión o dilación a un tribunal del trabajo, donde el interés jurídico sólo corresponde a cualquiera de las partes cuya esfera se halla vinculada con el procedimiento de origen, la improcedencia del juicio de amparo indirecto por falta de interés jurídico ante la falta de pruebas para corroborar que el quejoso actúa como parte en el juicio del que deriva el acto reclamado, no impide de modo absoluto la inatacabilidad del acto reclamado a través de un nuevo juicio constitucional, porque derivó del incumplimiento del débito probatorio y no de una determinación en la que se haya concluido que el acto reclamado no ocasiona perjuicio o que carece de un derecho subjetivo tutelado por la ley, o bien, que una prueba en concreto no demuestra ese interés jurídico.

- De ahí que el sobreseimiento por falta de interés jurídico, decretado como consecuencia de que la parte quejosa no aportó pruebas para acreditar que es parte en el juicio del que deriva la omisión o dilación reclamada, no actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XI, de la Ley de Amparo (cosa juzgada) porque las circunstancias en que se sustenta no impide promover un nuevo juicio de amparo indirecto en contra del mismo acto reclamado, al no haber generado la inejercitabilidad de la acción constitucional de modo absoluto.

- En conclusión, las consideraciones que sustentaron el sobreseimiento decretado en el primer juicio de amparo indirecto por falta de interés jurídico, a consecuencia de la ausencia de pruebas a través de las cuales fuera posible advertir que la quejosa fuera parte en el juicio laboral del que deriva el acto reclamado, no provocaron la inejercitabilidad de la acción de amparo de modo absoluto, ya que esa decisión no impide juzgar en un nuevo juicio el fondo del asunto, ni tampoco analizar de nueva cuenta si es o no parte en aquel juicio de origen.

- Lo anterior, porque la resolución en el juicio de amparo indirecto previo no impide que –de estar en tiempo– controvierta el mismo acto de autoridad a través de un nuevo juicio de amparo indirecto –como así lo hizo– con la posibilidad de

aportar los elementos necesarios para demostrar la calidad con que interviene en el juicio laboral de origen.

- Además, no debe soslayarse que el acto reclamado consiste en la omisión de proveer el escrito presentado el veintinueve de mayo de dos mil diecisiete en el juicio laboral, acto que por su naturaleza se extiende a través del tiempo, de modo que rebasa cualquier argumento que pudiera plantearse respecto de la oportunidad en la promoción del nuevo juicio de amparo indirecto.

De dicho asunto surgió la tesis,[1] de rubro y texto:

"COSA JUZGADA EN EL JUICIO DE AMPARO. NO SE ACTUALIZA ESTA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE LA MATERIA, CUANDO EN UN JUICIO PREVIO, EN EL QUE SE IMPUGNÓ UN ACTO OMISIVO, SE SOBRESEYÓ POR NO ACREDITAR EL INTERÉS JURÍDICO, AL NO APORTARSE PRUEBAS PARA ELLO. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis aisladas 1a. XCV/2016 (10a.), de título y subtítulo: 'COSA JUZGADA. EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE AMPARO QUE LA PREVÉ COMO CAUSA DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO RELATIVO, ES COMPATIBLE CON EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA.' y 1a. CCLXXVIII/2012 (10a.), de rubro: 'COSA JUZGADA EN EL JUICIO DE AMPARO. CASO EN EL QUE UNA SENTENCIA DE SOBRESEIMIENTO ACTUALIZA EXCEPCIONALMENTE ESTA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE LA MATERIA.', indicó que el principio de cosa juzgada opera en el juicio de amparo para actualizar una causa de improcedencia cuando existiendo una ejecutoria dictada en un amparo previo, se promueva uno nuevo en el que exista identidad de quejosos, autoridades responsables y actos reclamados, aunque las violaciones reclamadas sean diversas; que por regla general, esa figura se actualiza cuando en la sentencia se haya resuelto sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, y excepcionalmente en casos de desechamiento de la demanda o sobreseimiento en el juicio, siempre que esa determinación se haya realizado en atención a razones o circunstancias que hagan inejercitable la acción

[1] Tesis III.5o.T.1 K (10a.) de la Décima Época, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 51, febrero de 2018, Tomo III, página 1405, registro digital: 2016156.

de amparo de modo absoluto o de manera insuperable (inatacabilidad del acto reclamado). Por otra parte, acorde con los artículos 107, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Federal y 5o., fracción I, penúltimo párrafo, de la Ley de Amparo, el interés jurídico constituye un presupuesto de la acción de amparo contra actos/resoluciones que derivan de la actuación de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo. Así, en términos del artículo 61, fracción XII, de la ley citada, la improcedencia del juicio por falta de interés jurídico puede obedecer a: 1. Ausencia de titularidad de un derecho subjetivo tutelado por la ley o inexistencia de agravio personal y directo porque el acto reclamado no incide en la esfera jurídica de la quejosa; o, 2. Imposibilidad para determinar si el acto reclamado afecta la esfera jurídica de la quejosa, ya sea por: a) Insuficiencia o falta de idoneidad de las pruebas aportadas para acreditar el interés jurídico; o, b) Ausencia de pruebas al no haber allegado alguna para acreditarlo. De lo anterior, se concluye que cualquiera de los primeros tres supuestos (falta de titularidad de un derecho subjetivo tutelado por la ley, ausencia de agravio personal y directo, o falta de idoneidad de pruebas concretas) constituyen razones que hacen inejercitable la acción de amparo por falta de interés jurídico, e impiden promover un nuevo amparo contra el mismo acto de autoridad por existir cosa juzgada, actualizándose la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XI, aludido, debido a que ya existe un pronunciamiento jurisdiccional sobre ese tema concreto; sin embargo, esa causa de improcedencia no se actualiza en el último de los supuestos, esto es, cuando se sobresee en el juicio por no acreditar el interés jurídico, al no aportar pruebas para ello, lo que se considera así en atención a que esa determinación de sobreseimiento no contiene un pronunciamiento en cuanto a la inexistencia del derecho subjetivo tutelado en la ley, o de agravio en su esfera jurídica, o por insuficiencia probatoria de ciertas pruebas en específico; de ahí que proceda un nuevo juicio de amparo contra el mismo acto reclamado y autoridades responsables, cuando no exista plazo para promover juicio de amparo por tratarse de un acto omisivo el que se impugna y el sobreseimiento obedeció a la falta de interés jurídico determinada ante la ausencia de medios probatorios que acreditaran sus elementos (titularidad de un derecho subjetivo tutelado por la ley y existencia de agravio personal y directo)."

8. CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** En primer lugar, debe precisarse que el objeto de la resolución de una contradicción de tesis radica en unificar los criterios contendientes.

9. Es decir, para identificar si es existente la contradicción de tesis deberá tenerse como premisa generar seguridad jurídica.

10. De diversos criterios de esta Suprema Corte, podemos derivar las siguientes características que deben analizarse para determinar la existencia de una contradicción de tesis:

A. No es necesario que los criterios deriven de elementos de hecho idénticos, pero es esencial que estudien la misma cuestión jurídica, arribando a decisiones encontradas. Sirve de sustento la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."[2] y la tesis P. XLVII/2009, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."[3]

B. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

C. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un tramo de razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general;

[2] Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.
[3] Tesis aislada P. XLVII/2009, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996.

D. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible;

E. Aun cuando los criterios sustentados por los tribunales contendientes no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es requisito indispensable para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer. Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."[4]

F. Es aceptable apreciar en la contradicción de tesis consideraciones que sin constituir el argumento central de la decisión de un tribunal, revelen de manera suficiente el criterio jurídico de un órgano jurisdiccional respecto de un problema jurídico concreto. Sirve de apoyo la tesis P. XLIX/2006, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS 'A MAYOR ABUNDAMIENTO' SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER AQUÉLLA."[5]

G. En aras de la seguridad jurídica, ha de proponerse una solución jurídica a la contradicción de tesis aun en los casos en que las posturas de los órganos jurisdiccionales resulten equivocadas. Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 3/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA."[6]

11. Ahora bien, de lo expuesto en el apartado anterior, se advierte que, por un lado, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito,** al

[4] Tesis jurisprudencial P. L/94, Pleno, Octava Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 83, noviembre de 1994, página 35, registro digital: 205420.
[5] Tesis aislada P. XLIX/2006, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, julio de 2006, página 12, registro digital: 174764.
[6] Tesis jurisprudencial P./J. 3/2010, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6, registro digital: 165306.

conocer de un *recurso de revisión*, determinó que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XI, de la Ley de Amparo, por haber identidad de quejoso, autoridad y acto reclamado (*remate judicial de un mismo inmueble*) en relación con un juicio de amparo indirecto anterior, respecto del cual, el propio tribunal confirmó el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito. Sobreseimiento que tuvo su razón de ser en que los quejosos **no demostraron** que el inmueble respecto del cual se siguió el juicio de origen, y se ordenó el remate judicial, fuera de su propiedad, estimando que se estaba en un caso de **excepción** a la regla general (regla general en el sentido de que una resolución de sobreseimiento no constituye cosa juzgada ni impide, por consiguiente, la promoción de un nuevo juicio de amparo en que se combata el mismo acto). Consideró que se daba la excepción a la regla referida porque en el primer juicio de amparo se había determinado la inatacabilidad del acto reclamado, al establecerse que el quejoso carecía de interés jurídico (por la omisión del peticionario del amparo de exhibir las pruebas conducentes), lo que hacía inejercitable la acción de amparo de modo absoluto.

12. Por otra parte, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito,** al conocer de un *recurso de queja*, determinó que **no** se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XI, de la Ley de Amparo, porque si bien había identidad de quejoso, autoridad y acto reclamado (*omisión de proveer un escrito presentado en un juicio laboral*) en relación con un juicio de amparo indirecto anterior, el cual había sido sobreseído en razón de que el quejoso **no demostró** que fuera parte en el juicio laboral del que derivaba el acto reclamado, lo cierto era que en el primer juicio de amparo **no** se había determinado la inatacabilidad del acto reclamado, ya que al efecto se estableció que el quejoso carecía de interés jurídico por no haber aportado pruebas para acreditarlo, lo que **no** hacía inejercitable la acción de amparo de modo absoluto. De esta manera el tribunal no encuadró el caso en alguna excepción a la regla citada, sino que precisamente lo ubicó dentro de esa **regla general** en el sentido de que una resolución de sobreseimiento no constituye cosa juzgada ni impide, por consiguiente, la promoción de un nuevo juicio de amparo en que se combata el mismo acto.

13. Para determinar si se examinó la misma cuestión jurídica es preciso traer a colación que en términos de los artículos 107, fracción I, y 5o. de la Ley

de Amparo,[7] uno de los requisitos indispensables para la procedencia del juicio de amparo es que el promovente acredite la existencia de una afectación real y actual a su esfera jurídica. Esta Suprema Corte ha establecido que, por afectación o agravio debe entenderse todo menoscabo u ofensa a la persona, física o moral, que puede o no ser patrimonial, que sea apreciable objetivamente; se trata pues de la afectación que en su detrimento aduzca el quejoso, la cual debe ser real y no de carácter simplemente subjetivo. Al respecto, se identifican tres situaciones en las que los gobernados pueden sufrir un agravio personal y **directo**[8] derivado de las actuaciones propias de las autoridades, a saber:

14. Primera. Cuando el interés del quejoso de promover el juicio de amparo descanse en la afectación real y actual de un derecho –subjetivo– derivado de la ley que le permita exigir de la autoridad una determinada conducta, positiva o negativa y, como consecuencia lógica, que la autoridad tenga el deber de realizar tal conducta. En dicha circunstancia, el quejoso contará con el interés jurídico suficiente para acudir al juicio de amparo y defender su derecho afectado. Por

[7] (Reformado primer párrafo, D.O.F. 6 de junio de 2011)
"**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:
(Reformada, D.O.F. 6 de junio de 2011)
"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.
"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa."
"**Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:
"I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o. de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico."

[8] No se soslaya que además del agravio personal y directo en la esfera jurídica de una persona, ésta también puede verse afectada, en virtud de su especial situación frente al orden jurídico; sin embargo, dado que los tribunales contendientes se ocuparon exclusivamente del interés jurídico, en éste se enfoca el estudio, no así en el interés legítimo.

ende, no es suficiente que la autoridad ponga fin a una situación favorable del gobernado, si éste no cuenta con un derecho a exigir de dicha autoridad que respete tal situación, para que exista una afectación al interés jurídico de los gobernados. Tampoco se configura la citada afectación por el hecho de que la autoridad realice actos que causan malestar al gobernado si éste no es titular de derecho alguno que le permita exigir la cesación de dichos actos.

15. No acreditar el interés jurídico en función de lo dicho, trae como consecuencia que sea improcedente el juicio de amparo. Esta improcedencia se regula en la fracción XII del numeral 61 de la Ley de Amparo.[9]

16. Segunda. Hay actos de autoridad de carácter general, abstracto e impersonal, como lo son la expedición de leyes o reglamentos, que por el solo hecho de entrar en vigor, agravien o perjudiquen a los gobernados por actualizar para éstos determinadas obligaciones, de manera que su situación encaje exactamente en la hipótesis prevista abstractamente en dicha norma. A este tipo de normas se les atribuye el carácter de autoaplicativas. Por tanto, los gobernados que sufran una afectación o menoscabo a sus derechos por el simple hecho de la entrada en vigor de las normas, contarán con el interés jurídico suficiente para promover el juicio de amparo y proteger así los derechos que consideren agraviados; sin embargo, para acreditar ese interés deberán probar que se encuentran en el supuesto de la norma.

17. Tercera. Puede acontecer que las autoridades emitan normas que delinean o estructuran simples abstracciones, hipótesis o supuestos en los que en principio no encaja ningún gobernado, aunque es factible que éstos queden comprendidos en ellas posteriormente con el primer acto de aplicación. A este tipo de normas se les atribuye el carácter de heteroaplicativas. Por tanto, hasta concretarse dicho acto de aplicación en detrimento de los derechos de los gober-

[9] "**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: ... **XII.** Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la presente ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia."

nados, éstos serán susceptibles de ser agraviados en su esfera jurídica y, por consiguiente, de contar con el interés jurídico necesario para acudir ante el órgano jurisdiccional.

18. Los anteriores asertos encuentran sustento en la jurisprudencia P./J. 55/97, emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, cuyo rubro es: "LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA."[10]

19. Por tanto, en el caso de que se impugne una norma de carácter heteroaplicativa y no se acredite el acto de aplicación que menoscaba los derechos del promovente, el Juez de Distrito procederá a sobreseer en el juicio por falta de interés jurídico, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo.[11]

[10] "Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.". Tesis de jurisprudencia, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, julio de 1997, página 5, registro digital: 198200.

[11] "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ... XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la presente ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia."

20. Esta distinción, respecto de las tres **hipótesis en las que los gobernados pueden sufrir un agravio personal y directo,** derivado de las actuaciones propias de las autoridades, cobra importancia en el caso, considerando que varía la forma de acreditar el interés jurídico, puesto que difícilmente podría tenerse por integrada la contradicción de tesis si los órganos jurisdiccionales, en las resoluciones contendientes, hubieran examinado distintas hipótesis. Así, por ejemplo, la Primera Sala, en la contradicción de tesis 150/2014 estableció precisamente que no existía contradicción de tesis en torno a si el sobreseimiento decretado en un juicio de amparo por falta de interés jurídico, constituye o no cosa juzgada para efectos de un segundo juicio constitucional promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y el mismo acto, aunque en el nuevo juicio las violaciones aducidas sean diversas, porque los Tribunales Colegiados examinaron diversas hipótesis en las que los gobernados pueden sufrir un agravio personal y directo.

21. Ciertamente, en ese asunto, resuelto el veintiuno de enero de dos mil quince, se puso de manifiesto en forma destacada que:

"... los órganos colegiados contendientes estudiaron cuestiones diferentes, puesto que el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito se refirió a la primera hipótesis en la que los gobernados pueden sufrir un agravio personal y directo derivado de las actuaciones propias de las autoridades, en la medida en que sostuvo que una vez sobreseído el juicio de amparo, debido a que la promovente no logró acreditar ser titular del derecho subjetivo que adujo tener sobre el bien inmueble materia del juicio sumario hipotecario cuya resolución reclamó no procedía un nuevo juicio promovido por la misma quejosa contra las mismas autoridades y respecto al mismo acto, por constituir dicho sobreseimiento cosa juzgada. Lo anterior, al considerar que tal circunstancia quedó firme por no haberse intentado recurso alguno.

"En cambio, el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito se refirió a la tercera hipótesis aludida, en tanto que consideró que el sobreseimiento por la falta de interés jurídico de los promoventes, en razón de que no comprobaron la existencia del acto de aplicación concreto de la norma general que reclamaron

y de la cual manifestaron afectaba sus derechos, no se puede considerar como cosa juzgada. Lo anterior, al estimar que no se estudió la constitucionalidad o no de los preceptos reclamados. Consecuentemente, dispuso que la promoción de un amparo posterior por parte del mismo quejoso, contra las mismas autoridades y los mismos actos era procedente.

"En ese orden de ideas, es claro que en cada uno de los casos se actualizó el sobreseimiento del juicio de amparo por actualizarse supuestos distintos, los cuales si bien convergieron en la hipótesis de cosa juzgada, lo cierto es que en el caso analizado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, se consideró la falta de interés jurídico por no acreditarse un derecho subjetivo específico, esto es, la posesión de un bien inmueble; y el caso analizado por el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito derivó de un amparo contra una norma general, cuyo acto de aplicación no quedó acreditado.

"De ahí que tales asuntos se suscitan en circunstancias que no guardan identidad, pues los elementos precisos para resolver sobre la predominancia o no de la determinación de sobreseimiento por cosa juzgada en un amparo posterior, cuando dicho sobreseimiento se fundamentó en la falta de interés jurídico de los quejosos, no resultan semejantes en forma alguna."

22. Precisado lo anterior, se puede apreciar que a diferencia del expediente antes citado, en el presente caso los elementos precisos para resolver sobre la predominancia o no de la determinación de sobreseimiento por cosa juzgada en un amparo posterior, cuando el sobreseimiento en el primer juicio se fundamentó en la falta de interés jurídico de los quejosos, sí resultan semejantes.

23. En efecto, los medios de impugnación, de los que conocieron los Tribunales Colegiados contendientes, derivaron de juicios de amparo indirecto en los que los promoventes debieron comprobar una afectación personal y directa a su esfera jurídica *derivado de una ley que les permitiera exigir de la autoridad una determinada conducta, positiva o negativa y, como consecuencia lógica, que la autoridad tenga el deber de realizar tal conducta*.

24. Lo anterior, porque el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito** sostuvo que una vez sobreseído en el juicio de amparo, debido

a que los quejosos no lograron **acreditar ser titulares del derecho subjetivo**[12] que adujeron tener sobre el bien inmueble materia del juicio ejecutivo civil, de donde derivó la orden de remate que reclamaron, no procedía un nuevo juicio promovido por el mismo quejoso contra la misma autoridad y respecto al mismo acto, por constituir dicho sobreseimiento cosa juzgada. Ello, al considerar que tal circunstancia se realizó atendiendo a razones o circunstancias que hacían inejercitable la acción de amparo de modo absoluto.

25. Por otro lado, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito** estableció que si bien se había sobreseído en el juicio de amparo, debido a que el quejoso no logró acreditar que fuera parte en el juicio laboral del que derivaba el acto reclamado **(ser titular de un derecho subjetivo),**[13]

[12] Al respecto cabe decir que si el quejoso se ostenta como tercero extraño y reclama el embargo, remate, adjudicación o desposesión de un bien inmueble afectado en un procedimiento, alegando que es de su propiedad, resulta indispensable que demuestre que precisamente el inmueble afectado, como consecuencia del procedimiento natural, al que dice ser extraño, efectivamente es de su propiedad para justificar así su interés jurídico. Al respecto, existen diversos criterios en torno a que resulta procedente el juicio de amparo indirecto contra actos de autoridad derivados de un juicio civil que incidan en un determinado inmueble cuando la persona extraña a juicio demuestra ser su propietaria, esto es, que acredite ser titular de un derecho subjetivo sobre el bien materia del juicio, por ejemplo, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 123/2013 (10a.), Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 2, enero de 2014, Tomo II, página 1023, registro digital: 2005231, de rubro: "PERSONA EXTRAÑA A JUICIO. TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER AMPARO INDIRECTO CONTRA LA DETERMINACIÓN QUE HACE EFECTIVO EL APERCIBIMIENTO DEL USO DE LA FUERZA PÚBLICA Y LA FRACTURA DE CERRADURAS DERIVADO DE UNA ORDEN DE EMBARGO, EN EL INMUEBLE DE SU PROPIEDAD DONDE TIENE SU DOMICILIO."

[13] Sobre este aspecto es relevante el siguiente criterio: "INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. CUANDO SE RECLAMAN VIOLACIONES PROCESALES Y EL QUEJOSO NO ACREDITA HABER SIDO PARTE EN EL JUICIO DE ORIGEN, SE DEBE DETERMINAR LA FALTA DE AQUÉL Y, POR ENDE, LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, AUNQUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE NO HAYA RENDIDO SU INFORME JUSTIFICADO. La impugnación de violaciones procesales en el juicio de amparo indirecto requiere que el quejoso haya sido parte en el juicio ordinario del cual deriva el acto reclamado, pues sólo por ello es que cuenta con el derecho público subjetivo para que deba desplegarse correctamente la función jurisdiccional de la autoridad que conoce de su reclamo o donde deduce su defensa, y es uno de los presupuestos a verificar para establecer la procedencia del juicio, ya que el interés jurídico es un presupuesto para su procedencia, con fundamento en el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, debiendo ser este estudio, previo al análisis de fondo de la cuestión planteada. Por tanto, como la presunción de que es cierto el acto reclamado por haber sido omisa la autoridad responsable al no rendir informe justificado se refiere

sí procedía un nuevo juicio promovido por el mismo quejoso contra la misma autoridad y respecto al mismo acto, porque dicho sobreseimiento no constituía cosa juzgada. Ello en virtud de que las razones o circunstancias que sustentaron la decisión de improcedencia en el juicio previo **no** provocaron la inejercitabilidad de la acción de amparo de modo absoluto.

26. Como se ve, ambos Tribunales Colegiados examinaron una misma hipótesis en la que los gobernados pueden sufrir un agravio personal y directo derivado de las actuaciones propias de las autoridades, la relativa a ser titular de un derecho subjetivo, existiendo otras hipótesis, como se dio noticia con antelación, las concernientes a cuando se reclaman actos de autoridad de carácter general, abstracto e impersonal, como son la expedición de leyes o reglamentos, ya sea por encontrarse en el supuesto de la norma, o bien, con motivo de un acto concreto de aplicación.

27. Así es claro que en cada uno de los casos que examinaron los tribunales contendientes subyace la misma hipótesis en que los gobernados pueden sufrir un agravio personal y directo derivado de las actuaciones propias de las autoridades, consistente en (*primera*) *cuando el interés del quejoso de promover el juicio de amparo descanse en la afectación real y actual de un derecho subjetivo derivado de la ley que le permita exigir de la autoridad una determinada conducta, positiva o negativa y, como consecuencia lógica, que la autoridad tenga el deber de realizar tal conducta*; y, se decretó el sobreseimiento del primer juicio de amparo por la falta de interés jurídico, pero ello con motivo de no haberse acreditado un derecho subjetivo específico; y ambos tribunales examinaron si se actualizaba o no la causa de improcedencia vinculada con la cosa juzgada, prevista en el artículo 61, fracción XI, de la Ley de Amparo, aun cuando en el caso analizado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito el

únicamente a la certeza de aquél, pero no a la de los actos o hechos diversos en que el quejoso basa su acción de amparo, se concluye que la falta de prueba que corrobore el dicho del quejoso de ser parte en el procedimiento del cual deriva el acto reclamado, lleva a determinar la falta de interés jurídico y, en consecuencia, la improcedencia del juicio de amparo.". Tesis jurisprudencial P./J. 23/2014 (10a.), Pleno, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 206, registro digital: 2006144.

derecho subjetivo que debía ser demostrado consistía en *la propiedad de un bien inmueble* y en el caso estudiado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, *ser parte de un procedimiento*.

28. En suma, en el caso concreto concerniente al juicio de amparo que dio lugar al *recurso de revisión*, se estimó que era necesario acreditar la existencia de un interés jurídico y una afectación personal y directa para su procedencia, en específico con la demostración de un derecho subjetivo, *la propiedad del bien inmueble respecto del cual se siguió el juicio de origen y se ordenó el remate judicial*. Por otro lado, el juicio de amparo del que surgió el *recurso de queja* se enfocó en que era menester acreditar la existencia de un interés jurídico y una afectación personal y directa para su procedencia, también en forma específica con la demostración de un derecho subjetivo, *ser parte en el juicio de origen del que derivó el acto reclamado*.

29. De ahí que la diferencia del medio de impugnación del que conocieron los Tribunales Colegiados (*recurso de revisión* y *recurso de queja*); la materia de los actos reclamados (en un caso *civil* y en otro *laboral*), su naturaleza (en un asunto *positivo* y en el otro de *carácter negativo*), así como la cuestión de si el promovente era ajeno a un procedimiento o parte de él, son circunstancias que no repercuten en la integración de la contradicción de tesis, puesto que tales elementos resultan secundarios, al no incidir en el punto de derecho respecto del cual adoptaron diversas posturas los órganos jurisdiccionales, en torno a la predominancia o no de la determinación de sobreseimiento por cosa juzgada en un amparo posterior, cuando el sobreseimiento (del primer juicio de amparo) se fundamentó en la falta de interés jurídico de los quejosos por no demostrar ser titular de un derecho subjetivo.

30. Finalmente, otra cuestión importante a considerar es que el sobreseimiento decretado en el primer juicio de amparo por falta de interés jurídico, al no haberse acreditado la titularidad de un derecho subjetivo específico fue en ambos casos porque los quejosos no aportaron pruebas para demostrarlo.

31. Por tanto es de concluirse que, considerando las características apuntadas al inicio de este apartado, en el caso existe contradicción de tesis, en tanto que ambos Tribunales Colegiados de Circuito adoptaron en sus resoluciones

criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, referente a determinar si se actualizaba o no la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XI, de la Ley de Amparo, con motivo de que en los asuntos de los que tuvieron conocimiento hubo identidad de quejoso, autoridad y acto reclamado en relación con un juicio de amparo indirecto anterior. En ambos casos, los promoventes debieron comprobar una afectación personal y directa a su esfera jurídica, concretamente la hipótesis de **ser titular de un derecho subjetivo,** lo que no quedó acreditado en el primer juicio y por ese motivo fueron sobreseídos por la omisión de los peticionarios de amparo de exhibir las pruebas conducentes.

32. En ese escenario, los tribunales contendientes examinaron un mismo problema jurídico en torno a la institución jurídica de la cosa juzgada, con motivo de la promoción de un segundo juicio de amparo, donde los Jueces de Distrito tuvieron que analizar previamente la procedencia, y la decisión que adoptaron fue impugnada, en un caso por el tercero interesado y en otro por el promovente del juicio, dando lugar a que los tribunales conocieran de ello, en un recurso de revisión y en un recurso de queja, medios de impugnación que se interpusieron, respectivamente, contra la sentencia concesoria de amparo en que el juzgador desestimó la causal de improcedencia referida y contra el auto que desechó la demanda de amparo.

33. La **materia de la contradicción de tesis** consiste en determinar si el sobreseimiento decretado en un juicio de amparo por falta de interés jurídico, por no haber acreditado el quejoso ser titular de un derecho subjetivo en razón de no haber aportado pruebas para demostrar ese extremo, constituye cosa juzgada para efectos de un segundo juicio constitucional promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y el mismo acto, aunque en el nuevo juicio las violaciones aducidas sean diversas; y, por consiguiente, si se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XI, de la Ley de Amparo.

34. Cabe precisar que este punto de contradicción se cimienta atendiendo a los elementos que esta Suprema Corte ha reiterado sobre el tema de la causa de improcedencia que nos ocupa, a saber: a) Por regla general el sobreseimiento decretado en un juicio de amparo no da lugar a la cosa juzgada; b) Existen excepciones, que dan lugar a que una decisión de sobreseimiento puede

constituir cosa juzgada, lo que acontece cuando la causal advertida haga inejercitable la acción de amparo de modo absoluto, como son los supuestos en los que haya consentimiento del acto reclamado, cesación de efectos del acto reclamado, o la consumación del acto de manera irreparable y, en algunas otras hipótesis, cuando no se afecten los intereses jurídicos de la parte quejosa. En ese sentido, lo que se ha de responder en la presente contradicción de tesis es si el sobreseimiento decretado en un juicio de amparo por falta de interés jurídico, por no haber acreditado el quejoso ser titular de un derecho subjetivo en razón de no haber aportado pruebas para demostrar ese extremo o ser éstas insuficientes, hace inejercitable de modo absoluto la acción de amparo y, por tanto, constituye una excepción que actualiza la improcedencia de un segundo juicio constitucional por existir cosa juzgada. Con esto se pone de manifiesto que no se cuestiona la existencia de la regla general ni de las excepciones que ya ha identificado la doctrina de esta Suprema Corte, sino solamente se habrá de profundizar sobre el tema, aclarando qué causas de falta de interés jurídico sí pudieran considerarse como excepciones para decretar la cosa juzgada o si, por el contrario, cualquiera que sea la causa que la origine da lugar a considerar que existe cosa juzgada.

35. QUINTO.—**Criterio que debe adoptarse.** Debe prevalecer, como jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con las consideraciones que a continuación se expresan.

36. Resulta conveniente tener presente el marco normativo referente a la cosa juzgada en el juicio de amparo.

37. Con ese propósito se toma en consideración en primer término el sustento de dicha institución en el sistema jurídico mexicano, que se haya en dos normas fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber:

a) Artículo 14, párrafo segundo,[14] en tanto que la cosa juzgada se ubica en la sentencia obtenida de un auténtico proceso judicial, esto es, de un proceso

[14] "**Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

seguido con las formalidades esenciales del procedimiento, dotando a las partes en litigio de seguridad y certeza jurídica.

b) Artículo 17, en su actual párrafo séptimo,[15] al establecer que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para garantizar la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, ya que ésta únicamente se alcanza en la medida en que la cosa juzgada se instituye en el ordenamiento jurídico como resultado de un juicio regular que ha concluido en todas sus instancias, en el sentido de que lo decidido ya no es susceptible de discutirse en favor del acceso a la justicia, cuyo principio comprende además del derecho a que los órganos jurisdiccionales establecidos por el Estado diriman los conflictos, el relativo a que se garantice la ejecución de sus fallos.

38. Así lo ha puesto de manifiesto el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, destacando que: "*la autoridad de la cosa juzgada es uno de los principios esenciales en que se funda la seguridad jurídica, toda vez que el respeto a sus consecuencias constituye un pilar del Estado de derecho, como fin último de la impartición de justicia a cargo del Estado, siempre que en el juicio correspondiente se haya hecho efectivo el debido proceso con sus formalidades esenciales.*"[16]

39. Ahora bien, atendiendo a la institución jurídica de la cosa juzgada, la Ley de Amparo establece como causas de improcedencia las siguientes:

(Reformado, D.O.F. 9 de diciembre de 2005)
"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

[15] "**Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.
"...
"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones."

[16] Tesis jurisprudencial P./J. 85/2008, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 589, registro digital: 168959, de rubro: "COSA JUZGADA. EL SUSTENTO CONSTITUCIONAL DE ESA INSTITUCIÓN JURÍDICA PROCESAL SE ENCUENTRA EN LOS ARTÍCULOS 14, SEGUNDO PÁRRAFO Y 17, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"…

"X. Contra normas generales o actos que sean materia de otro juicio de amparo pendiente de resolución promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas, salvo que se trate de normas generales impugnadas con motivo de actos de aplicación distintos. En este último caso, solamente se actualizará esta causal cuando se dicte sentencia firme en alguno de los juicios en la que se analice la constitucionalidad de las normas generales; si se declara la constitucionalidad de la norma general, esta causal no se actualiza respecto de los actos de aplicación, si fueron impugnados por vicios propios;

"XI. Contra normas generales o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior."

40. Como se ve, el precepto reproducido contiene el principio de **cosa juzgada** que opera para actualizar una causa de improcedencia cuando existiendo una ejecutoria dictada en un juicio de amparo, se promueva un nuevo juicio en el que exista identidad de quejosos, autoridades responsables y actos reclamados, aunque las violaciones sean diversas.

41. Ahora bien, en la misma lógica de lo que ha interpretado este Pleno, en el sentido de que la autoridad de la cosa juzgada es uno de los principios esenciales en que se funda la seguridad jurídica, las Salas se han pronunciado en torno a lo establecido en el artículo 61, fracciones X y XI, de la Ley de Amparo.

42. Así por ejemplo, la Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión 2562/2015, el veinticinco de noviembre de dos mil quince, estableció que el principio de cosa juzgada es compatible con la garantía de seguridad jurídica, puesto que su propósito es revelar las condiciones terminantes en que habrá de concluir un asunto jurisdiccional con lo que se dotará de certeza jurí-

dica la decisión definitiva asumida y a los intervinientes en el juicio respecto de las consecuencias derivadas del caso, toda vez que el respeto a la decisión judicial constituye un pilar del Estado de derecho como fin último de la impartición de justicia.

43. Asimismo, sostuvo en el precedente citado que en la causa de improcedencia en comento subyace el presupuesto de procedencia del juicio constitucional, que debe ser observado como presupuesto para el derecho fundamental de acceso a la justicia por razones de seguridad jurídica, a fin de dotar de certeza lo resuelto en otros juicios de amparo en beneficio de la correcta y funcional administración de justicia, así como para la efectiva protección de los derechos de las personas, lo que se refleja en la tesis 1a. XCIV/2016 (10a.), de rubro: "COSA JUZGADA. EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE NO VULNERA LOS ARTÍCULOS 1o. Y 133 CONSTITUCIONALES, NI EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JUSTICIA."[17]

[17] Tesis aislada de la Primera Sala 1a. XCIV/2016 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, página 1108, registro digital: 2011384, de texto: "El precepto y porción normativa citados, en los que descansa la causa de improcedencia relativa a la cosa juzgada en el juicio de amparo, no es violatorio de los artículos 1o. y 133 constitucionales, pues constituye un requisito para la procedencia del juicio constitucional, que es el recurso nacional más efectivo impuesto por el parlamentario federal que debe ser observado como presupuesto para el derecho fundamental de acceso a la justicia por razones de seguridad jurídica, para dotar de certeza lo resuelto en otros juicios de amparo en beneficio de la correcta y funcional administración de justicia, así como para la efectiva protección de los derechos de las personas, cuya previsión se encuentra en armonía con lo que establece al respecto el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y la amplia jurisprudencia en el tema de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aun cuando en el segundo juicio de amparo se reclame la violación de derechos humanos que no se hicieron valer en el primero. Ello obedece a la reforma del artículo 1o. de la Constitución Federal y la incorporación a nuestro sistema jurídico, con rango constitucional, de los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México forma parte, de conformidad con el diverso 133 del mismo ordenamiento, lo cual implica que aun ante este nuevo paradigma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se encuentra facultada para revisar las decisiones emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver un juicio de amparo anterior en el que se advirtió que la sentencia impugnada no es violatoria de derechos fundamentales, pues tales determinaciones son inmutables por virtud de la autoridad de la cosa juzgada, lo que atiende a una necesidad operativa que permite que el sistema cumpla con la función de salvaguardar los derechos de quienes acuden ante los tribunales para solucionar sus disputas mediante un trato imparcial, igualitario y dotado de certeza jurídica, lo que abona al orden y a la paz social."

44. Por su parte, la Segunda Sala ha establecido al respecto que el amparo resulta improcedente cuando deriva de una decisión definitiva que ya fue materia de análisis en un juicio anterior, debido a que admitir un nuevo amparo afectaría el principio jurídico de cosa juzgada, sin que con ello se transgreda el derecho a contar con un recurso eficaz, ya que no tiene como propósito limitar la posibilidad de ejercer un derecho fundamental, sino el de establecer un caso de inadmisibilidad del juicio de amparo, atendiendo a razones de seguridad jurídica. Esto conforme a la tesis 2a. XLIX/2017 (10a.), de rubro: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE AMPARO, QUE PREVÉ LA CAUSAL RELATIVA, NO VIOLA EL DERECHO HUMANO A UN RECURSO EFICAZ."[18]

45. No obstante, el desechamiento de una demanda de amparo, o bien, la sentencia que sobresea en el juicio, por **regla general** no constituye cosa juzgada.

46. Ciertamente, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que de manera general en esos casos no hay cosa juzgada, al no decidirse sobre la constitucionalidad de los actos reclamados; y, por consiguiente, ello no

[18] Tesis aislada 2a. XLIX/2017 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, página 1391, registro digital: 2014019, de texto: "El artículo citado, al señalar que el juicio de amparo es improcedente contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en su ejecución, no viola ese derecho humano reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni el 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque en las resoluciones que indefectiblemente deben emitir las autoridades responsables, en las cuales el órgano jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación les constriñe a realizar determinadas y precisas acciones, es decir, aquellas en las que les da lineamientos para cumplir con el fallo protector, no tienen libertad de decisión; de ahí que emitir la nueva resolución conforme a los efectos precisados por el órgano jurisdiccional federal, en cumplimiento de una ejecutoria de amparo o en ejecución de ésta, provoca que el nuevo amparo intentado resulte improcedente, porque deriva de una decisión definitiva que ya fue materia de análisis en un juicio anterior. Admitir un nuevo amparo afectaría el principio jurídico de cosa juzgada y generaría inseguridad jurídica, sin que lo anterior transgreda el derecho a contar con un recurso eficaz, ya que no tiene como propósito limitar la posibilidad de ejercer un derecho fundamental, sino el de establecer un caso de inadmisibilidad del juicio de amparo, atendiendo a razones de seguridad jurídica, pues la autorización de combatir las consideraciones de la autoridad responsable que no emite en ejercicio de su libre arbitrio judicial sino del propio Tribunal Colegiado de Circuito que conoció previamente del juicio de amparo que se cumplimenta, resultaría en una cadena interminable de juicios de amparo."

impide promover un nuevo juicio de amparo en el que se impugne el mismo acto o norma general.

47. Sin embargo, **existen excepciones a esa regla general.** En ese sentido, la Primera Sala ha considerado que la causa de improcedencia de cosa juzgada opera por diversas circunstancias, pues no sólo se actualiza cuando en una sentencia ejecutoria se haya resuelto sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, sino también cuando se ha determinado su inatacabilidad a través de un diverso juicio constitucional, pero siempre que tal determinación se haya realizado en atención a razones o circunstancias que hagan inejercitable la acción de amparo de modo absoluto, con independencia del juicio en que se haya efectuado, pues esta situación no puede desconocerse en un nuevo juicio constitucional:

"COSA JUZGADA. EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE AMPARO QUE LA PREVÉ COMO CAUSA DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO RELATIVO, ES COMPATIBLE CON EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA. Conforme al precepto y porción normativa señalados, el principio de cosa juzgada opera en el juicio de amparo para actualizar una causa de improcedencia cuando existiendo una ejecutoria dictada en un juicio constitucional previo, se promueva uno nuevo en el que exista identidad de quejosos, autoridades responsables y actos reclamados, aunque las violaciones reclamadas sean diversas; figura que no sólo se actualiza cuando en la sentencia se haya resuelto sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, sino también <u>cuando se ha determinado su inatacabilidad a través de un diverso juicio constitucional</u>, <u>siempre que tal determinación se haya realizado en atención a razones o circunstancias que hagan inejercitable la acción de amparo de modo absoluto, con independencia del juicio en que se haya efectuado, pues esta situación no puede desconocerse en un nuevo juicio constitucional</u>; lo que es compatible con la garantía de seguridad jurídica, pues el propósito de la figura de la cosa juzgada es revelar las condiciones terminantes en que habrá de concluir un asunto jurisdiccional, con lo que se dotará de certeza jurídica a la decisión definitiva asumida y a los intervinientes en el juicio respecto de las consecuencias derivadas del caso, toda vez que

el respeto a la decisión judicial constituye un pilar del estado de derecho como fin último de la impartición de justicia."[19]

48. Así, la causa de improcedencia de cosa juzgada opera por diversas circunstancias, pues si bien es usual que se actualice cuando en una sentencia ejecutoria se haya resuelto sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ése no es el único supuesto, también puede operar cuando se haya desechado una demanda o se haya decretado el sobreseimiento en el juicio, pero esto último es por **excepción.**

49. Esto es, la **condición** para que opere la cosa juzgada prevista en el artículo 61, fracción XI, de la Ley de Amparo acontece atendiendo a lo resuelto en el primer juicio de amparo, de donde derive la inatacabilidad a través de un diverso juicio constitucional, siempre que tal determinación se haya realizado en atención a razones o circunstancias que hagan inejercitable la acción de amparo de modo absoluto**.**

50. Cabe destacar que en el **amparo directo en revisión 2562/2015,** cuyas tesis han sido reproducidas, la Primera Sala puso en evidencia que el Tribunal Colegiado de Circuito estimó actualizada la causa de improcedencia concerniente a la cosa juzgada porque el quejoso promovió un juicio de amparo anterior, en el que se reclamó la misma sentencia definitiva a las mismas autoridades responsables, sin que reclamara la inconstitucionalidad de alguna norma general y en dicho juicio le fue negada la protección constitucional, por lo que sobreseyó en el segundo juicio de amparo al considerar que existía cosa juzgada, pues los actos reclamados fueron materia de estudio de un juicio uniinstancial anterior, en los que se analizaron todos los apartados del acto reclamado y no se advirtieron motivos para suplir la deficiencia de la queja. El revisionista consideró que los artículos 61, fracción XI y 174 de la Ley de Amparo, invocados por el a quo eran violatorios del principio de supremacía constitucional en cuanto a la protección coherente de la unidad de principios objetivos del ordenamiento jurídico, mediante el principio de mayor protección de los derechos humanos que

[19] Tesis aislada 1a. XCV/2016 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, página 1107, registro digital: 2011383, derivada también del amparo directo en revisión 2562/2015.

derivan de los artículos 1o. y 133 constitucionales, dado que estimó que omitió el análisis del reclamo de violación a sus derechos fundamentales a ser detenido legalmente y puesto a disposición de manera inmediata ante la autoridad ministerial, que subyacen del artículo 16 de la Constitución Federal, puesto que en un primer juicio de amparo no alegó ninguna violación en ese sentido. Al respecto, la Sala consideró infundados los agravios, puesto que el artículo 61, fracción XI, en que descansa la causa de improcedencia que tuvo por demostrada el a quo, no es violatoria de los artículos 1 y 133 constitucionales, sobre el acceso a la reparación de algunos de sus derechos humanos que estima violentados, pues se trata de un requisito para la procedencia del juicio constitucional, impuesto por el parlamentario federal que debe ser observado como presupuesto para el derecho fundamental de acceso a la justicia, aun cuando en ese segundo juicio constitucional reclame la violación de derechos humanos que no hizo valer en su primera demanda.

51. Lo expuesto del precedente citado, en el que la Primera Sala estableció, entre otras cuestiones, que el artículo 61, fracción XI, de la Ley de Amparo en que descansa la causa de improcedencia que tuvo por demostrada el a quo, no es violatoria de los artículos 1o. y 133 constitucionales, es útil para poner de manifiesto cuál fue la razón por la que se actualizó la cosa juzgada, y que no tuvo que ver con el interés jurídico, aspecto que resulta relevante en la contradicción que nos ocupa, sino con el pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una sentencia dictada en el procedimiento de origen.

52. Por otra parte, en el **amparo en revisión 487/2012,** resuelto el diecinueve de septiembre de dos mil doce, por la Primera Sala, se estableció que debía sobreseerse en el juicio en relación con el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones porque en una sentencia ejecutoria dictada en un juicio de amparo anterior se determinó que ese precepto reclamado había sido consentido por la misma parte quejosa, lo que no podía soslayarse en un nuevo juicio de amparo con motivo de un acto de aplicación posterior, lo que revela que este precedente tampoco tuvo que ver con el interés jurídico.

53. Como puede apreciarse, el consentimiento de una norma general, declarado así en un juicio de amparo indirecto, constituye también una circunstancia que hace inejercitable la acción de amparo otra vez contra la propia norma, en

tanto que la promoción de un nuevo juicio de amparo con motivo de un diverso acto de aplicación no podrá cambiar ese hecho, haber consentido la norma. Así se desprende de la tesis 1a. CCLXXVIII/2012 (10a.), derivada del citado amparo en revisión 487/2012, en donde si bien se cita la Ley de Amparo anterior, ésta contenía la misma causa de improcedencia a que se ha hecho referencia:

"COSA JUZGADA EN EL JUICIO DE AMPARO. CASO EN EL QUE UNA SENTENCIA DE SOBRESEIMIENTO ACTUALIZA EXCEPCIONALMENTE ESTA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE LA MATERIA. Aun cuando por regla general esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que una sentencia de sobreseimiento no constituye cosa juzgada y, por consiguiente, no impide promover un nuevo juicio de amparo en el que se impugne el mismo acto o norma general, esta Primera Sala considera que existen excepciones al respecto, en virtud de que la causa de improcedencia de cosa juzgada opera por diversas circunstancias, pues no sólo se actualiza cuando en una sentencia ejecutoria se haya resuelto sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, sino también cuando se ha determinado su inatacabilidad a través de un diverso juicio constitucional, siempre que tal determinación se haya realizado en atención a razones o circunstancias que hagan inejercitable la acción de amparo de modo absoluto, con independencia del juicio en que se haya efectuado, como ocurre cuando en una sentencia de amparo se declara que el precepto reclamado **fue consentido** y esta determinación adquiere firmeza porque no fue recurrida o habiéndolo sido se confirma, por lo que dicha situación no puede desconocerse en un nuevo juicio de garantías promovido contra un acto de aplicación posterior del mismo precepto. De ahí que proceda sobreseer en el nuevo juicio, conforme a los artículos 73, fracción IV, y 74, fracción III, de la Ley de Amparo."[20]

54. Asimismo, la Segunda Sala se pronunció sobre el tema en la jurisprudencia de la Séptima Época,[21] cuyos rubro y texto son los siguientes:

[20] Tesis aislada 1a. CCLXXVIII/2012 (10a.), Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1, página 524, registro digital: 2002272.
[21] Tesis de jurisprudencia, Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 181-186, Tercera Parte, página 91, registro digital: 237445.

"COSA JUZGADA. IMPROCEDENCIA DE AMPARO (FRACCION IV DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO) CONTRA ACTOS OBJETO DE JUICIO SOBRESEIDO QUE NO PUEDEN RECLAMARSE DE NUEVO. Aun cuando, por regla general, una sentencia de sobreseimiento no constituye cosa juzgada ni impide, por consiguiente, la promoción de un nuevo juicio de garantías en que se combata el mismo acto, existen casos de excepción en virtud de que la causa de improcedencia de cosa juzgada opera también por diversas circunstancias, pues ésta no sólo se da cuando en una sentencia ejecutoria se ha examinado y resuelto sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, sino también cuando se ha determinado su inatacabilidad a través de un juicio de garantías, siempre que tal determinación se haya realizado atendiendo a razones o circunstancias que hagan inejercitable la acción de amparo de modo absoluto, con independencia del juicio en que tal determinación se haya efectuado, como ocurre, por ejemplo, cuando se ha declarado por sentencia ejecutoria que se ha consumado de manera irreparable el acto reclamado, o que han cesado sus efectos, o que dicho acto ha sido consentido, o cuando se ha determinado que el acto reclamado no afecta los intereses jurídicos de la parte quejosa, pues estas situaciones no pueden ser desconocidas en un nuevo juicio de garantías."

55. Cabe señalar que la interpretación de lo subrayado en la jurisprudencia de la Séptima Época, que de hecho ha sido reiterado en diversos criterios, como se ha hecho notar, y lo vinculado con uno de los ejemplos que enuncia, es relevante para la problemática que involucra esta contradicción de tesis, y, por ello, es fundamental examinar los precedentes que la integraron.

56. Así, se trae a colación las razones por las que en cada uno de los precedentes que dieron origen a la jurisprudencia antes reproducida se estimó que, en el segundo juicio de amparo promovido (por la misma parte quejosa contra los mismos actos) operaba la causa de improcedencia por haber cosa juzgada, ello con motivo de la determinación que condujo al sobreseimiento en el primer juicio de amparo. En ese tenor a continuación se destacan esas razones, que se estimó no podían desconocerse en los nuevos juicios de amparo que dieron lugar a los siguientes amparos en revisión:

Amparo en revisión 5221/77 derivado de un segundo juicio de amparo. En el primer juicio se sobreseyó, de forma destacada, porque los actos reclamados (en esencia, el acuerdo del cuerpo consultivo agrario por el que se aprobó el plano de ejecución que serviría de base a la resolución presidencial del veintiséis de noviembre de mil novecientos sesenta y cinco) se ajustaban estrictamente a la resolución presidencial que calificó a los terrenos concedidos como cerriles y de agostadero, sin que tales actos implicaran desposesión alguna de los terrenos que decían poseer los quejosos, razón por la que no se afectaban los intereses jurídicos de la parte quejosa.

Amparo en revisión 4393/79 derivado de un segundo juicio de amparo. En el primer juicio se sobreseyó, de forma destacada, porque la resolución presidencial que decretó la inafectabilidad de una pequeña propiedad, comprendida dentro del polígono donde se encontraban los terrenos dotados, no afectaba los intereses jurídicos de la quejosa, puesto que con tal decreto no se disminuyeron los terrenos que le fueron dotados y confirmados mediante el diverso acuerdo de nueve de julio de mil novecientos cuarenta y siete, puesto que su punto resolutivo tercero excluyó expresamente las pequeñas propiedades comprendidas en el polígono correspondiente al área confirmada, por lo que los terrenos dotados y confirmados al núcleo de población quejoso no resultaron disminuidos, puesto que su dotación estaba condicionada a que dentro del polígono que comprendía el área reconocida se excluyeran las pequeñas propiedades en ella existentes.

Amparo en revisión 3121/80 derivado de un segundo juicio de amparo. En el primer juicio se sobreseyó, de forma destacada, porque el juicio de amparo fue promovido en forma extemporánea y porque la elección de un nuevo comisariado ejidal tenía el carácter de acto derivado de otro consentido.

Amparo en revisión 432/81 derivado de un segundo juicio de amparo. En el primer juicio se sobreseyó, de forma destacada, porque los actos reclamados se hicieron consistir en las órdenes para que se privara al poblado quejoso de un predio en su parte Oriente, y de las pruebas que constaban en autos se advertía que el poblado quejoso no tenía la posesión de la parte Oriente del inmueble y que la parte con que fue dotado por resolución presidencial fue exclusivamente la Poniente del predio en cuestión, de ahí que el núcleo

quejoso carecía de interés jurídico para impugnar las órdenes desposesorias de un inmueble que no poseía ni le pertenecía. De esta forma, en el recurso de revisión citado, derivado del segundo juicio de amparo, se dijo que no podía pasar desapercibida esa determinación del Juez de Distrito en el sentido de que el poblado quejoso carecía, por las razones precisadas, de interés jurídico para reclamar actos de molestia o de privación del inmueble de que se trataba en su parte Oriente.

Amparo en revisión 5986/83 derivado de un segundo juicio de amparo. En el primer juicio los actos reclamados se hicieron consistir, por un lado, en la resolución presidencial mediante la cual se permutó una determinada superficie de terreno de una parcela por diez hectáreas de un lote agrícola usufructuado por dos personas y, por otro, en la ejecución de ese fallo presidencial. El núcleo estimó que tales actos eran ilegales porque no se había cumplido con lo estipulado en el cuarto punto resolutivo del mandamiento presidencial de mérito, punto que estribaba en que en un plazo de noventa días los usufructuarios del lote agrícola hicieran entrega al núcleo de cierta cantidad de dinero como prestación ofrecida. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio por falta de afectación al interés jurídico porque estimó que sí se había cumplido con lo estipulado en el cuarto punto resolutivo de la resolución agraria respectiva. Luego, en el recurso de revisión referido, derivado del segundo juicio de amparo, se puso de manifiesto que el poblado quejoso reclamaba la indebida y excesiva ejecución del fallo presidencial, y como consecuencia de ello, el desposeimiento de sus derechos agrarios, al considerar que tal ejecución era indebida y excesiva porque no se había cumplido con la condición que se señaló en el cuarto punto resolutivo del mandamiento presidencial. En ese contexto se hizo notar que la indebida y excesiva ejecución que se alegaba en ese (segundo) juicio de amparo no se hacía depender de que al ejecutarse el fallo agrario de permuta se hubieran incluido tierras diferentes a las permutadas, sino del hecho de que no se habían cumplido las exigencias contenidas en el punto resolutivo aludido, esto es, la ejecución no se atacó por vicios propios, siendo que lo reclamado (la ejecución del fallo agrario de permuta), ya había sido motivo de pronunciamiento de otro amparo.

57. Ahora, en el texto de la tesis jurisprudencial, integrado por los precedentes antes referidos, se citan varios ejemplos que hacen inejercitable la

acción de amparo, a saber: **a)** cuando se ha declarado por sentencia ejecutoria que se ha consumado de manera irreparable el acto reclamado, o **b)** que han cesado sus efectos, o **c)** que dicho acto ha sido consentido; o, **d)** cuando se ha determinado que el acto reclamado no afecta los intereses jurídicos de la parte quejosa, pues estas situaciones no pueden ser desconocidas en un nuevo juicio de garantías.

58. Es claro que tratándose de los ejemplos citados en los incisos **a), b) y c)** se suelen dar circunstancias terminantes que harán que el sobreseimiento decretado con base en ellas haga inejercitable la acción de un nuevo amparo contra el mismo acto, en tanto se haya consumado, cesado en sus efectos o haya sido consentido, hipótesis que, de cualquier forma, son ajenas a la materia de contradicción del presente asunto, como es el caso de uno de los precedentes de la jurisprudencia en comento de la Séptima Época, a saber: el **amparo en revisión 3121/80,** en donde el primer juicio fue sobreseído porque fue promovido en forma extemporánea y porque la elección de un nuevo comisariado ejidal tenía el carácter de acto derivado de otro consentido.

59. Por otra parte, cuando se ha determinado que el acto reclamado no afecta los intereses jurídicos de la parte quejosa **(d),** cabe decir que con ello se suele denotar la ausencia de agravio personal y directo, esto es, inexistencia de un perjuicio, en virtud de que el acto de autoridad no incida en la esfera jurídica del promovente del juicio de amparo, circunstancia que tampoco se puede desconocer en un juicio de amparo ulterior.

60. No obstante, la determinación de que el acto reclamado no afecte los intereses jurídicos de la parte quejosa es una expresión que no siempre indica ausencia de agravio personal y directo. Ello se aprecia por ejemplo en la propia jurisprudencia de la Séptima Época en comento, que si bien, dentro de las situaciones que no pueden ser desconocidas en un nuevo juicio de amparo, alude a "*cuando se ha determinado que el acto reclamado no afecta los intereses jurídicos de la parte quejosa*", lo cierto es que esa hipótesis se desdobla en diversas variantes, como se advierte de los precedentes que dieron lugar a la jurisprudencia y que condujeron a la cosa juzgada.

61. En efecto, en el caso del **amparo en revisión 432/81,** la hipótesis que subyace es la concerniente a la **(I) falta de titularidad de un derecho subjetivo tutelado por la ley,** ello porque en el primer juicio de amparo quedó plenamente demostrado que el quejoso no tenía el derecho que pretendía sobre una fracción de terreno, y en ese contexto carecía de interés jurídico para impugnar las órdenes desposesorias de un inmueble que no poseía ni le pertenecía. Por otro lado, en los diversos **amparos en revisión 5221/77** y **4393/79,** la hipótesis que subyace es distinta, la concerniente a la **(II) ausencia de agravio personal y directo, esto es, inexistencia de un perjuicio, en virtud de que el acto de autoridad no incida en la esfera jurídica del promovente del juicio del amparo,** ello en virtud de que en un caso los actos reclamados no constituían actos desposesorios; y, en el otro, el decreto reclamado no había disminuido los terrenos dotados y confirmados a la parte quejosa.

62. Sin embargo, hay otros supuestos relacionados con el interés jurídico, dado que su falta se puede deber a varios supuestos de improcedencia, por lo que el juzgador debe examinar si en el supuesto específico existen razones o circunstancias que hagan inejercitable la acción de modo absoluto, en tanto que no basta considerar, simple y llanamente, que en el primer juicio se haya decretado el sobreseimiento por haber estimado que el quejoso carecía de interés jurídico para tener por actualizada la causa de improcedencia prevista en la fracción XI (sic) de la Ley de Amparo, ya que, necesariamente se deben analizar las razones que llevaron al órgano jurisdiccional a esa conclusión, pues no todas ellas conllevan un pronunciamiento que haga inatacable el acto de autoridad en un juicio de amparo ulterior.

63. Lo anterior se debe a que respecto a la improcedencia por falta de interés jurídico, en torno a la afectación real y actual de un derecho subjetivo, se pueden presentar diversas hipótesis, considerando además, que el acreditamiento de dicho interés es **materia de prueba** durante la secuela procesal del juicio constitucional, lo que puede dar lugar a distintas hipótesis a las antes señaladas, tales como **(III) falta de idoneidad de pruebas concretas;** y, **(IV) omisión de aportar las pruebas conducentes para acreditar el interés jurídico.**

64. En suma, partiendo de la base de que el promovente del amparo, cuando hace descansar su interés jurídico en la afectación real y actual de un derecho subjetivo, debe demostrar los dos supuestos que integran ese interés, es decir, su titularidad respecto del derecho subjetivo reconocido por la ley y el perjuicio que le causa el acto de autoridad; aunado a que el acreditamiento de dicho interés es materia de prueba durante la secuela procesal del juicio constitucional, se observa que la improcedencia por falta de ese interés se puede generar por las siguientes hipótesis:

I. *Falta de titularidad de un derecho subjetivo tutelado por la ley*;

II. *Ausencia de agravio personal y directo, esto es, inexistencia de un perjuicio, en virtud de que el acto de autoridad no incida en la esfera jurídica del promovente del juicio de amparo.* Una cosa es la existencia del acto reclamado en sí mismo considerado y otra, el perjuicio que éste pueda ocasionar a la persona en específico;[22]

III. *Falta de idoneidad de pruebas concretas*; y,

IV. *Omisión de aportar las pruebas conducentes para acreditar el interés jurídico*.

65. Si bien respecto de los primeros dos supuestos, el sobreseimiento decretado en el primer juicio de amparo por falta de interés jurídico (con fundamento en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo) ocasionaría que en un segundo juicio de amparo promovido por el mismo quejoso, contra la misma autoridad y acto reclamado se actualizara la diversa causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XI, de la ley de la materia, por haber un

[22] Tesis de jurisprudencia de la Primera Sala 1a./J. 1/2002, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, febrero de 2002, página 15, registro digital: 187777, de rubro y texto: "INTERÉS JURÍDICO EN EL JUICIO DE AMPARO. CARGA DE LA PRUEBA. La carga procesal que establecen los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4o. de la Ley de Amparo, consistente en que el promovente del juicio de garantías debe demostrar su interés jurídico, no puede estimarse liberada por el hecho de que la autoridad responsable reconozca, en forma genérica, la existencia del acto, en virtud de que una cosa es la existencia del acto en sí mismo y otra el perjuicio que éste pueda deparar a la persona en concreto."

pronunciamiento sobre el tema específico (como de hecho sucedió en algunos de los precedentes de la citada jurisprudencia de la Séptima Época), lo cierto es que ello no ocurre con los últimos dos supuestos (que no corresponde a ninguno de los precedentes de la jurisprudencia de mérito), porque en ellos lo que sucede es que la falta de interés jurídico se genera por la insuficiencia o ausencia de pruebas, por lo que en tal caso no existe predominancia de la determinación de sobreseimiento por cosa juzgada en un amparo posterior **en el que se presenten pruebas idóneas.**

66. Ciertamente, en un segundo juicio de amparo no se actualizará la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XI, cuando en el primer juicio el promovente haya omitido aportar pruebas, o lo haya hecho de manera insuficiente, para acreditar su interés jurídico, pues la determinación del sobreseimiento en tales casos no implica un pronunciamiento en cuanto a la existencia del derecho subjetivo tutelado o de agravio en la esfera jurídica del quejoso, sino únicamente por ausencia de medios probatorios idóneos que acreditaran la titularidad del derecho subjetivo que estima afectado el peticionario del amparo.

67. Esta distinción es la clave para identificar cuándo existe cosa juzgada y cuándo no en torno al interés jurídico, en el caso de que en un primer juicio se actualice la causa de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, cuyo texto es el que sigue:

"**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"…

"XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la presente ley,[23] y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia."

[23] "**Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:
"I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan

68. Cabe recordar que en diversos criterios invocados en líneas anteriores, en torno a la causa de improcedencia por cosa juzgada, lo que cobra relevancia es precisamente que se deben atender las razones o circunstancias que condujeron a que en un primer juicio de amparo el órgano jurisdiccional determinara sobreseer. Dicho de otra forma, en relación con el punto de contradicción que nos ocupa, si la sentencia ejecutoria concluyó que había ausencia o falta de interés jurídico deben analizarse justamente si las razones de ello son insuperables o no.

69. Si las razones o circunstancias en que se haya apoyado el sobreseimiento no hacen inejercitable la acción de amparo, con independencia de que esa determinación adquiera firmeza, ya sea porque no haya sido recurrida o habiéndolo sido se confirme, ello no impedirá ejercer nuevamente la acción de amparo contra el mismo acto.

70. Así pues, cuando el sobreseimiento del primer juicio se sustente en la falta de demostración del interés jurídico del quejoso, bajo la hipótesis de insuficiencia o ausencia de pruebas para acreditar ser titular de un derecho subjetivo no constituye una razón que predomine, impidiendo el ejercicio de un nuevo amparo.

71. Cabe aclarar que debe considerarse que no se produce la inejercitabilidad de la acción de modo absoluto cuando en el primer juicio se haya omitido allegar pruebas, ni en el caso de que las que se hayan ofrecido resulten insuficientes. Esto es, eventualmente las pruebas en un segundo juicio de amparo no tendrían que ser forzosamente todas "nuevas", considerando, por ejemplo, que una prueba que aisladamente no haya sido suficiente en un primer juicio para demostrar la titularidad de un derecho subjetivo, puede, en cambio, ser suficiente adminiculada con otra novedosa, que sí pudiera generar la convicción

---

los derechos previstos en el artículo 1o. de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.
"...
"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa."

necesaria. Entonces, al segundo juicio (que podría examinarse por no existir cosa juzgada) se podría traer nuevamente una prueba inicialmente ofrecida pero agregando otras que la robustezcan o que la perfeccionen para que en su conjunto den certeza.

72. En conclusión la causa de improcedencia de cosa juzgada opera por diversas circunstancias, pues si bien es usual que se actualice cuando en una sentencia ejecutoria se haya resuelto sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ése no es el único supuesto, también puede operar cuando se haya desechado una demanda o se haya decretado el sobreseimiento en el juicio, pero esto último es por **excepción**, en tanto que, en torno al interés jurídico, no bastará que en el primer juicio se haya determinado que el quejoso carece de ese interés para llegar a la conclusión de que ello, por sí solo, implique la inatacabilidad del mismo acto a través de un diverso juicio constitucional.

73. Desde luego que lo anterior, no significa la imposibilidad para desechar la demanda o sobreseer en el juicio, según corresponda, si se advirtiera la actualización de alguna otra causa de improcedencia o sobreseimiento.

74. De conformidad con lo expuesto, este Tribunal Pleno considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

COSA JUZGADA EN EL JUICIO DE AMPARO EN TORNO AL INTERÉS JURÍDICO POR AFECTACIÓN REAL Y ACTUAL A UN DERECHO SUBJETIVO. CASOS EN LOS QUE UNA RESOLUCIÓN DE SOBRESEIMIENTO NO HACE QUE SE ACTUALICE ESTA CAUSA DE IMPROCEDENCIA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE LA MATERIA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes examinaron medios de impugnación en amparo indirecto que tenían como antecedente haberse decretado el sobreseimiento en un primer juicio de amparo por falta de interés jurídico, por no haberse acreditado un derecho subjetivo específico, y examinaron si en el segundo juicio se actualizaba o no la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XI, de la Ley de Amparo. Al respecto, llegaron a soluciones contrarias, puesto que para uno no procede un nuevo juicio

promovido por el mismo quejoso contra la misma autoridad y respecto al mismo acto, por constituir dicho sobreseimiento cosa juzgada; mientras que para el otro sí procede, porque las razones o circunstancias que sustentaron la decisión de improcedencia en el juicio previo no provocaron la inejercitabilidad de la acción de amparo de modo absoluto.

Criterio jurídico: La causa de improcedencia de cosa juzgada prevista en el artículo 61, fracción XI, de la Ley de Amparo, puede operar excepcionalmente cuando en un juicio previo se haya desechado una demanda o decretado el sobreseimiento, en la inteligencia de que no basta que en el primer juicio se haya determinado que el quejoso carece de interés jurídico para llegar a la conclusión de que ello, por sí solo, implica la inatacabilidad del mismo acto a través de un diverso juicio constitucional, pues necesariamente se deben analizar las razones que llevaron al órgano jurisdiccional a esa conclusión, ya que no todas ellas conllevan un pronunciamiento que impide la impugnación del acto de autoridad en un juicio de amparo ulterior.

Justificación: Por regla general, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que una resolución de sobreseimiento no constituye cosa juzgada y, por consiguiente, no impide promover un nuevo juicio de amparo en el que se impugne el mismo acto o norma general; asimismo, ha establecido que existen excepciones al respecto, en virtud de que la causa de improcedencia de cosa juzgada opera por diversas circunstancias, en tanto no sólo se actualiza cuando en una sentencia ejecutoria se haya resuelto sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, sino también con motivo del desechamiento de una demanda o el sobreseimiento en el juicio cuando se ha determinado la inatacabilidad de los actos a través de un diverso juicio constitucional, con la condición de que tal determinación obedezca a razones o circunstancias que hagan efectivamente inejercitable la acción de amparo de modo absoluto, con independencia del juicio en que se haya efectuado. Ahora bien, considerando que el interés jurídico, cuando se hace descansar en la afectación real y actual de un derecho subjetivo, es materia de prueba y, partiendo de la base de que el promovente del amparo debe demostrar los dos supuestos que lo integran, es decir, su titularidad respecto del derecho subjetivo reconocido por la ley y el perjuicio que le causa el acto de autoridad, la improcedencia por falta de dicho interés puede derivar de las siguientes hipótesis:

I. Falta de titularidad de un derecho subjetivo tutelado por la ley; II. Ausencia de agravio personal y directo, esto es, inexistencia de un perjuicio, en virtud de que el acto de autoridad no incide en la esfera jurídica del promovente del juicio de amparo; III. Falta de idoneidad de pruebas concretas; y, IV. Omisión de aportar las pruebas conducentes para acreditar el interés jurídico. Si bien, respecto de los primeros dos supuestos, el sobreseimiento decretado en el primer juicio de amparo por falta de interés jurídico (con fundamento en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo) ocasionaría que en un segundo juicio de amparo promovido por el mismo quejoso, contra la misma autoridad y acto reclamado, se actualizara la diversa causa de improcedencia prevista en la fracción XI del precepto citado, por existir un pronunciamiento sobre el tema específico; ello no ocurre con los últimos dos supuestos, porque la falta de interés jurídico se genera por la insuficiencia o ausencia de pruebas, lo que no implica un pronunciamiento en cuanto a la existencia del derecho subjetivo tutelado o el agravio en la esfera jurídica del quejoso, sino únicamente sobre la ausencia de medios probatorios idóneos que acrediten la titularidad del derecho subjetivo que estima afectado el peticionario del amparo. De ahí la importancia de atender a las razones o circunstancias que condujeron a que en un primer juicio de amparo el órgano jurisdiccional resolviera sobreseer por falta de interés jurídico, para determinar si éstas son insuperables o no. En este sentido, si las razones o circunstancias que llevaron a sobreseer no hacen inejercitable la acción de amparo, con independencia de que esa determinación adquiera firmeza, ya sea porque no haya sido recurrida o habiéndolo sido se confirme, ello no impedirá promover un nuevo juicio de amparo contra el mismo acto. De esta forma, si el sobreseimiento en el primer juicio se sustentó en la falta de demostración del interés jurídico del quejoso, bajo la hipótesis de insuficiencia o ausencia de pruebas para acreditar ser titular de un derecho subjetivo, ello no constituye una razón que predomine, impidiendo que se promueva un nuevo amparo. En suma, debe considerarse que no se produce la inejercitabilidad de la acción de modo absoluto cuando en el primer juicio se haya omitido allegar pruebas, ni cuando las que se hayan ofrecido resulten insuficientes, esto es, eventualmente las pruebas en un segundo juicio de amparo no tendrían que ser forzosamente todas "nuevas", considerando, por ejemplo, que una prueba que aisladamente no haya sido suficiente en un primer juicio para demostrar la titularidad de un derecho subjetivo puede, en cambio, ser suficiente si se le adminicula con otra novedosa, susceptible de generar la convicción necesaria; entonces, al segundo

juicio (que podría examinarse, por no existir cosa juzgada) se podría aportar nuevamente una prueba inicialmente ofrecida, pero agregando otras que la robustezcan o perfeccionen, para que en su conjunto brinden certeza.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Tribunal Pleno.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; haciéndolo 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 los 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 y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a los criterios contendientes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a la existencia de la contradicción de tesis. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Esquivel Mossa votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá obligado por la mayoría, 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 al criterio que debe adoptarse. La Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en la cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 16/2020 (10a.) publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 80, Tomo I, noviembre de 2020, página 8, con número de registro digital: 2022434.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 123/2013 (10a.) y P./J. 23/2014 (10a.) y aisladas 1a. XCIV/2016 (10a.), 1a. XCV/2016 (10a.) y 2a. XLIX/2017 (10a.) citadas en

esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas, 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas, 8 de abril de 2016 a las 10:08 horas y 24 de marzo de 2017 a las 10:27 horas, respectivamente.

Voto concurrente que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la contradicción de tesis 456/2018.

En sesión de trece de agosto de dos mil veinte, el Tribunal Pleno, al resolver la contradicción de tesis 456/2018 determinó que la causa de improcedencia de cosa juzgada, prevista en el artículo 61, fracción XI, de la Ley de Amparo,[1] puede operar, de manera excepcional, en un segundo juicio de amparo indirecto promovido por el mismo quejoso contra las mismas autoridades y el mismo acto reclamado, aunque las violaciones procesales aducidas sean diversas, cuando se haya decretado el sobreseimiento en un primer juicio de amparo indirecto por falta de interés jurídico, bajo la hipótesis de insuficiencia o ausencia de pruebas para acreditar ser titular de un derecho subjetivo.

Si bien el asunto fue resuelto en el fondo por unanimidad de los once votos de los Ministros que integramos la sesión respectiva, vencida por la mayoría, considero que existen razones suficientes que me arriban a concluir la inexistencia de la contradicción, por lo siguiente:

Los criterios contendientes fueron los sustentados entre el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito,** al resolver el **amparo en revisión 66/2017** en sesión de doce de septiembre de dos mil dieciocho y el del **Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito,** al

[1] **Ley de Amparo**
"**Artículo 61**. El juicio de amparo es improcedente: …
"X. Contra normas generales o actos que sean materia de otro juicio de amparo pendiente de resolución promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas, salvo que se trate de normas generales impugnadas con motivo de actos de aplicación distintos. En este último caso, solamente se actualizará esta causal cuando se dicte sentencia firme en alguno de los juicios en la que se analice la constitucionalidad de las normas generales; si se declara la constitucionalidad de la norma general, esta causal no se actualiza respecto de los actos de aplicación, si fueron impugnados por vicios propios;
"XI. Contra normas generales o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior."

resolver el **recurso de queja 406/2017** el ocho de noviembre de dos mil diecisiete.

El criterio del **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito** se originó con motivo de los antecedentes que se sintetizan a continuación:

- El cuatro de marzo de dos mil catorce, los quejosos ostentándose como propietarios y terceros extraños a juicio, promovieron juicio de amparo indirecto contra la orden de remate y lanzamiento de un inmueble, decretada por el Juez Tercero de lo Civil del Primer Distrito Judicial del Estado de Nuevo León dentro de un juicio ejecutivo civil en el que se demandó la ejecución de una garantía hipotecaria.

- El siete de octubre de dos mil catorce, el Juez de Distrito decretó el sobreseimiento en el juicio de amparo, derivado de que los quejosos no acreditaron la propiedad del inmueble materia del juicio natural, decisión que fue confirmada en revisión el veintisiete de febrero de dos mil quince por el Tribunal Colegiado del conocimiento, ya que solamente ofrecieron como pruebas copias fotostáticas de cheques, fichas de depósitos, estados de cuenta bancarios y una confesión ficta.

- Posteriormente, el cuatro de julio de dos mil dieciséis, los mismos quejosos (ostentándose otra vez como terceros extraños) promovieron nuevo juicio de amparo indirecto, contra la **audiencia de remate y adjudicación** (que tuvo lugar el siete de marzo de dos mil catorce) **y la orden de lanzamiento** (de trece de junio de dos mil dieciséis) respecto del mismo inmueble materia del juicio ejecutivo civil de origen.

- En este nuevo juicio, el Juez de Distrito concedió el amparo, al haber acreditado los quejosos, ahora sí, haber adquirido el inmueble materia del litigio desde el ocho de octubre de dos mil nueve, decisión que el doce de septiembre de dos mil dieciocho el Tribunal Colegiado denunciante revocó, por mayoría de votos, por considerar actualizada la causal de improcedencia de cosa juzgada a que se refiere el artículo 61, fracción XI, de la Ley de Amparo, por haberse promovido otro amparo indirecto previamente contra la **orden de remate**, de la cual derivó la **audiencia de remate y adjudicación** (7 de marzo de 2014) **y la orden de lanzamiento** (13 de junio de 2016) reclamadas en el segundo amparo indirecto, esto es, un juicio de amparo promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas.

- Al respecto, el Colegiado precisó que, aun cuando en el juicio de amparo de origen se reclame un acto posterior a los impugnados en el juicio de amparo indirecto previo, consistente en la audiencia de remate de siete de marzo de dos mil catorce, éste es una mera consecuencia del propio remate judicial reclamado inicialmente, de manera que se surte en forma directa la figura de cosa juzgada al actualizarse la identidad tripartita necesaria para tal efecto.

- Por tanto, concluyó que si en el anterior juicio de amparo indirecto, el quejoso fue omiso en exhibir las pruebas conducentes para acreditar su interés jurídico, y esa determinación causó firmeza al haber sido confirmada por ese órgano jurisdiccional, ello no puede desconocerse en el nuevo juicio de amparo indirecto.

Por su parte, el criterio del **Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito** derivó, esencialmente, de lo siguientes hechos:

- El cuatro de marzo de dos mil catorce, el quejoso promovió juicio de amparo indirecto contra la omisión atribuida al presidente auxiliar de la Décimo Séptima Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Jalisco, de proveer un escrito que dijo haber presentado el veintinueve de mayo de dos mil diecisiete.

- El veintinueve de junio de dos mil diecisiete, el Juez de Distrito sobreseyó en el juicio de amparo, porque **el quejoso no exhibió documento alguno para acreditar ser parte en el juicio laboral,** y ni siquiera anexó el acuse de recibo del escrito que dijo haber presentado ante la Junta respectiva; sentencia que causó estado el dieciocho de julio siguiente, al no haber sido impugnada.

- El veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, el quejoso nuevamente promovió juicio de amparo impugnando la misma omisión de la Junta laboral de proveer el mismo escrito que dijo haber presentado ante ella el veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, por lo que el Juez de Distrito desechó la demanda el treinta de agosto siguiente, al tener por actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XI, de la Ley de Amparo, por existir cosa juzgada, resolución contra la cual el quejoso interpuso recurso de queja.

- El Tribunal Colegiado del conocimiento declaró fundada la queja y revocó el auto recurrido, al considerar que **en el segundo juicio de amparo debía brindarse al quejoso la posibilidad de aportar los elementos necesarios para demostrar la calidad con la que interviene en el juicio laboral de origen.**

- Al respecto, el Colegiado precisó que en el caso, no se actualizó la causa de improcedencia invocada por el Juez de Distrito, porque las consideraciones que sustentaron la decisión de sobreseimiento en el juicio previo no provocan la inejercitabilidad de la acción de amparo de modo absoluto ni la inatacabilidad del acto reclamado a través de un juicio de amparo posterior, pues la falta de pruebas para corroborar que el quejoso actuó como parte en el juicio natural, derivó del incumplimiento de su carga probatoria y no de una decisión en la que se haya determinado que el acto reclamado no le ocasiona perjuicio o que carece de un derecho subjetivo tutelado legalmente, o bien, que una prueba en concreto no demuestra ese interés jurídico, pues en este último supuesto, cuenta con la posibilidad de aportar los elementos necesarios para demostrar la calidad con que interviene en el juicio laboral de origen.

Atendiendo a lo narrado con anterioridad, a mi parecer resulta evidente que los Tribunales Colegiados analizaron supuestos completamente distintos, tanto a nivel fáctico como a nivel jurídico.

En primer término, observo que lo reclamado en el juicio de amparo laboral, analizado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, fue simplemente la falta de respuesta a un escrito que el quejoso alegó haber presentado ante la Junta laboral y siendo que no demostró su interés jurídico, por no acreditar ser parte en el juicio laboral de origen, se decretó el sobreseimiento en el juicio de amparo, pues el quejoso ni siquiera exhibió el supuesto escrito que contenía la petición que, presuntamente, no contestó la Junta de Conciliación.

Posteriormente, el mismo quejoso promovió otro amparo reclamando precisamente el mismo acto de la Junta (omisión de proveer el mismo escrito alegado en el juicio de amparo anterior); sin embargo, el Juez de Distrito desechó esa nueva demanda, al considerar actualizada la cosa juzgada, pues se promovió por el mismo quejoso contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aun cuando las violaciones constitucionales sean diversas; acorde con lo dispuesto en el artículo 61, fracción XI, de la Ley de Amparo; determinación que el Tribunal Colegiado del conocimiento revocó; sin embargo, ello fue en razón de que **en el anterior juicio de amparo nunca hubo pruebas que demostraran que el quejoso fuera parte en el juicio laboral,** máxime que el quejoso ni siquiera exhibió el escrito que adujo, supuestamente, no le habían dado contestación.

En cambio, en el asunto conocido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, se promovió un primer amparo en el que los quejosos, ostentándose como terceros extraños, **reclamaron la orden de remate de un inmueble y ofrecieron diversas pruebas para acreditar la propiedad**. En este caso, el Colegiado consideró que las pruebas ofrecidas en el primer juicio de amparo no eran idóneas para acreditar la propiedad alegada del inmueble, de manera que esa insuficiencia probatoria fue lo que dio lugar a que en un segundo juicio de amparo instaurado por los mismos quejosos, pero ahora contra la orden de lanzamiento del inmueble, **el mismo Colegiado consideró actualizada la cosa juzgada, precisamente porque en una anterior sentencia dictada por el propio tribunal con más de tres años de anterioridad, ya había valorado las pruebas que se ofrecieron en el primer amparo, sin que de ellas se hubiera advertido la titularidad del inmueble en favor de los quejosos y, por tanto, su interés jurídico**.

Aunado a lo anterior, observo un motivo que deriva directamente de la Ley de Amparo vigente, para considerar diferentes los asuntos que analizaron los tribunales contendientes, que se desprende de su artículo 107, fracción IV, párrafo tercero.[2]

Derivado de este precepto, me resulta claro que, en los procedimientos de remate sólo existe una única oportunidad para promover el amparo, que será en contra de la última resolución que en forma definitiva ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación y la entrega de los bienes rematados, en cuya demanda el quejoso deberá hacer valer las violaciones cometidas durante el

[2] **Ley de Amparo**
"**Artículo 107.** El amparo indirecto procede: …
"**IV.** Contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido.
"Si se trata de actos de ejecución de sentencia sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, entendida como aquella que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, o las que ordenan el archivo definitivo del expediente, pudiendo reclamarse en la misma demanda las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso y trascendido al resultado de la resolución.
"**En los procedimientos de remate la última resolución es aquella que en forma definitiva ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación y la entrega de los bienes rematados, en cuyo caso se harán valer las violaciones cometidas durante ese procedimiento en los términos del párrafo anterior**."

procedimiento que lo hubieren dejado sin defensa y que hayan trascendido al resultado de dicha resolución.

Al respecto, refuerza mi argumento lo sustentado por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 29/2019, en sesión de doce de junio de dos mil diecinueve, de la que derivó la **jurisprudencia 1a./J. 57/2019 (10a.),** que dispone:

"ESCRITURACIÓN EN EL REMATE. LA ÚLTIMA RESOLUCIÓN, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, ES LA QUE ORDENA SU OTORGAMIENTO EN FORMA VOLUNTARIA. La interpretación gramatical, teleológica y funcional del artículo 107, fracción IV, de la Ley de Amparo, lleva a concluir que en los procedimientos de remate, tratándose de la formalización de la venta judicial, la última resolución es aquella que en definitiva ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación en forma voluntaria. En la disposición apuntada, el legislador democrático dispuso que el juicio de amparo indirecto procede contra actos realizados fuera de juicio o después de concluido, no obstante, a fin de resguardar la operatividad del sistema del juicio de amparo y evitar dilaciones innecesarias en la ejecución de sentencias, estipuló que únicamente procederá contra la última resolución dictada en esa etapa. Lo anterior refleja una lógica en el requisito de procedibilidad del juicio de amparo indirecto que pretende dos objetivos, el primero, asegurar que no existirá ningún acto posterior a esa última resolución, por el cual se puedan modificar, revocar o cesar los efectos del acto reclamado en el juicio de amparo y, el segundo, evitar dilaciones y obstáculos innecesarios en la ejecución de sentencias emanadas de los procedimientos jurisdiccionales. Ahora, en lo que ve al procedimiento de remate y en el preciso tema de la formalización de la adjudicación, la norma es precisa al definir la última resolución como aquella que en forma definitiva ordena el otorgamiento de la escritura. Al respecto, la definitividad a la que se refiere el precepto en cuestión deriva de la inimpugnabilidad del acto y no de la actuación material que, frente a esa determinación, pueden adoptar las partes. En ese tenor, la circunstancia de que la resolución que ordena el otorgamiento voluntario de la escritura, con apercibimiento de que el Juez lo hará en caso de rebeldía, apela a la voluntad de la persona a la que va dirigida la orden, pero la eficacia de lo ordenado no depende de la actitud que pueda adoptar el ejecutado, si se considera que la eventual contumacia de éste, solamente dará lugar a que dicha facultad de otorgar la escritura pase al juzgador, con lo que se consolida el derecho sustantivo de propiedad en favor del adjudicatario y, en tal virtud, no existe razón fundada para esperar a que se haga efectivo el apercibimiento a fin de acudir al juicio de amparo, pues con motivo de aquel requerimiento, el quejoso estará en aptitud de hacer valer

las violaciones que, en su concepto, se hubieren presentado durante el procedimiento de remate, sin el riesgo de incurrir en prácticas dilatorias indeseables ni contravenir los objetivos perseguidos por el legislador, en el sentido de impedir la promoción desmesurada de juicios de amparo." (*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de septiembre de 2019 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial*, Décima Época, Libro 70, Tomo I, septiembre de 2019, página 110, registro digital: 2020631)

De este criterio, se desprende que la Primera Sala, al interpretar el artículo 107, fracción IV, de la Ley de Amparo, concluyó que basta la orden de firma voluntaria de la escritura del inmueble para que el quejoso esté en aptitud de hacer valer las violaciones que, en su concepto, se hubieran presentado durante el procedimiento de remate, **sin el riesgo de incurrir en prácticas dilatorias indeseables ni contravenir los objetivos perseguidos por el legislador en el sentido de impedir la promoción desmesurada de juicios de amparo.**

De esta manera, me resulta claro que en el asunto laboral que fuera del conocimiento del **Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito,** contendiente en la contradicción, no era jurídicamente factible exigir el respeto de estas reglas (aplicables en materia civil a los procedimientos de remate), en la medida en que prácticamente versó sobre un sencillo derecho de petición, al dolerse el quejoso de la falta de respuesta a una promoción que alegó presentar ante la Junta laboral, documento cuya existencia ni siquiera pudo acreditar.

Cabe señalar que la propia Primera Sala ha determinado en la **tesis 1a. LXXII/2008,**[3] que si uno de los tribunales para emitir el criterio materia de la contradicción

[3] **Tesis aislada 1a. LXXII/2008,** de texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE SI UNO DE LOS TRIBUNALES CONTENDIENTES EMITIÓ SU CRITERIO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE EL OTRO TRIBUNAL NO TOMÓ EN CONSIDERACIÓN, POR NO EXISTIR EN LA LEGISLACIÓN RESPECTIVA. El Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para que exista una contradicción de tesis se requiere, entre otros supuestos, que al resolver los asuntos materia de la denuncia los Tribunales Colegiados de Circuito hayan llegado a conclusiones opuestas respecto a la solución de la controversia planteada, partiendo del estudio de los mismos elementos. En congruencia con lo anterior, si uno de los tribunales para emitir el criterio materia de la contradicción atendió a una disposición legal que no tomó en consideración el otro tribunal contendiente porque no existe en la legislación respectiva, es indudable que no se surten las condiciones necesarias para la existencia de la contradicción de tesis." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, diciembre de 2008, página 235, registro digital: 168351).

atendió a una disposición legal que no tomó en consideración el otro tribunal contendiente porque no existe en la legislación respectiva, es indudable que no se surten las condiciones necesarias para la existencia de la contradicción de tesis.

Así, al no existir valoración de pruebas en el primer amparo laboral promovido, lo cual sí hubo en el primer amparo civil conocido por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito,** ello me permite concluir que, **al no tratarse de los mismos supuestos,** constituía una consecuencia lógica y jurídica que pronunciaran soluciones diversas, máxime que, como señalé, **la impugnación del remate se encuentra perfectamente reglada en la Ley de Amparo con el objeto de que no se produzca la promoción desmesurada de juicios de amparo,** precisamente para evitar **"*el riesgo de incurrir en prácticas dilatorias indeseables ni contravenir los objetivos perseguidos por el legislador*",** según ya lo precisó la Primera Sala en la jurisprudencia mencionada.

En ese sentido, a mi parecer, no es posible extraer un criterio único y uniforme de esta contradicción de tesis, al tratarse de dos sentencias que partieron de hechos muy distintos, como son dos demandas de amparo sucesivas en materia laboral en las que se exige el respeto al derecho de petición; y otras dos demandas de amparo en materia civil, también sucesivas, en las que se reclamaron dos etapas diferentes de un mismo procedimiento de remate de un inmueble, cuya impugnación sólo puede llevarse a cabo en una sola ocasión y no de manera indiscriminada, según lo establece la Ley de Amparo y lo ha explicado a detalle la Primera Sala en su jurisprudencia.

Por esas razones, contrariamente a lo resuelto por la mayoría de los Ministros, considero que en el caso debió decretarse la inexistencia de la contradicción, por haber analizado los Tribunales Colegiados contendientes situaciones fácticas y jurídicas diferentes.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en la cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Subsección 4

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVERLA SI EL DECRETO IMPUGNADO SE PUBLICÓ CUANDO SE ENCONTRABAN SUSPENDIDAS LAS LABORES EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA LOS INTEGRANTES DE UNA LEGISLATURA ESTATAL QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULO 4, QUINTO PÁRRAFO, ÚLTIMA PARTE, DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS AUTORIDADES LEGISLATIVAS ESTÁN OBLIGADAS A REALIZARLA, A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES, ANTES DE ADOPTAR UNA ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE

AFECTARLAS DIRECTAMENTE, MEDIANTE PROCEDIMIENTOS CULTURALMENTE ADECUADOS, INFORMADOS Y DE BUENA FE.

VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS TIENE DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

VIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 55 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

IX. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. NATURALEZA DE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS O ADMINISTRATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTARLAS DIRECTAMENTE, PARA EFECTOS DE QUE SE ACTUALICE ESTE DERECHO.

X. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CARACTERÍSTICAS Y FASES QUE DEBE OBSERVAR EL LEGISLADOR EN LOS PROCEDIMIENTOS ENCAMINADOS A CUMPLIR ESTE DERECHO.

XI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. PARA EFECTO DE DETERMINAR LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR ESE DERECHO, NO ES RELEVANTE SI LA MEDIDA LAS BENEFICIA A JUICIO DEL LEGISLADOR.

XII. CONSULTA A GRUPOS VULNERABLES. TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

XIII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA SU CUMPLIMIENTO RESPECTO DE LA EMISIÓN DE LEYES QUE TRASCIENDAN A ESE GRUPO VULNERABLE, ES NECESARIO QUE EL LEGISLADOR REALICE LOS AJUSTES CORRESPONDIENTES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

XIV. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES SON SUSCEP-

TIBLES DE AFECTAR A ESE GRUPO VULNERABLE, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 58 A 63 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DIECIOCHO MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, ASÍ COMO A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 55 Y 58 A 63 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LA CONSULTA INDÍGENA AFROMEXICANA, EN UN PLAZO DE DIECIOCHO MESES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 55 Y 58 A 63 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 129/2020 Y SUS ACUMULADAS 170/2020 Y 207/2020. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 28 DE OCTUBRE DE 2021. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO.

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

VISTOS; Y
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Por escritos recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el diecisiete de junio y tres de agosto de dos mil veinte, los siguientes accionantes promovie-

ron diversas acciones de inconstitucionalidad, mediante las cuales solicitaron la invalidez de las normas que se refieren, emitidas y promulgadas por el Congreso del Estado de Aguascalientes, así como por el gobernador de la citada entidad:

a) Acción de inconstitucionalidad 129/2020

• Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes, solicitando se declare la invalidez del:

"Última parte del quinto párrafo del artículo 4 de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes expedida mediante Decreto Número 341 por la LXIV Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes publicada en la primera sección del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el veinticinco de mayo del año dos mil veinte."

b) Acción de inconstitucionalidad 170/2020

• Diversos diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes: **1.** Elsa Amabel Landín Olivares, **2.** Margarita Gallegos Soto, **3.** Elsa Lucía Armendáriz Silva, **4.** Natzielly Teresita Rodríguez Calzada, **5.** Erica Palomino Bernal, **6.** Juan Manuel Gómez Morales, **7.** José Manuel González Mota, **8.** Heder Pedro Guzmán Espejel, **9.** Cuauhtémoc Cardona Campos, **10.** Jorge Saucedo Gaytán y **11.** Mario Armando Valdez Herrera, solicitando se declare la invalidez del:

"El párrafo quinto del artículo 4o. de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes."

c) Acción de inconstitucionalidad 207/2020

• Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicitando la invalidez de:

"El artículo 4o., quinto párrafo en su última parte, así como las secciones tercera 'De la Educación Indígena' y quinta 'De la educación inclusiva' contenidas en el capítulo III del título cuarto, de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto 341 publicado el (sic) Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 25 de mayo de 2020 ..."

2. SEGUNDO.—Cada uno de los accionantes en las respectivas acciones de inconstitucionalidad expusieron los conceptos de invalidez, los cuales se exponen a continuación:

a) Acción de inconstitucionalidad 129/2020

"**Primero:** La última parte del párrafo quinto del artículo 4o. de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, violenta el derecho a la educación reconocido en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

"La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene el reconocimiento de los derechos de los que deben gozar todas las personas, ya sea que estén contenidos en la propia Constitución o en los tratados internacionales de los que México forma Parte y éstos no deben ser restringidos ni suspendidos salvo en los casos y bajo las condiciones que fija la propia Constitución, así lo dispone en su artículo 1o.

"La citada Constitución, en su artículo 3o. reconoce que todas las personas tienen derecho a la educación, establece los parámetros sobre los que debe basarse la educación y entre otros establece que la educación básica (inicial, preescolar, primaria y secundaria), y la educación media superior son obligatorias, en su párrafo décimo primero, establece que corresponde al Estado la rectoría de la educación, y que a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por la fracción II de dicho artículo,[1] será el Ejecutivo Federal quien determinará los

[1] Artículo 3, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además: a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la naturaleza, la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de las familias, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos; d) (DEROGADO); e) Será equitativo; para lo cual el Estado implementará medidas que favorezcan el ejercicio pleno del derecho a la educación de las personas y combatan las desigual-

principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la república, es decir de preescolar, primaria, secundaria y normal señalando que para ello considerará la opinión de: 1) Los gobiernos de las entidades federativas, y 2) Los diversos actores sociales involucrados en la educación; y que también debe considerar el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos regionales y locales.

"De la lectura del párrafo décimo primero del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte con claridad que el responsable de determinar los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la República y de determinar los principios rectores y objetivos de la educación inicial, es directamente el Ejecutivo Federal y que considerará la opinión de los enlistados en el párrafo inmediato anterior y los proyectos y programas educativos también citados.

"Este párrafo se adicionó mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil diecinueve, fecha en la que se derogó la fracción III del mismo artículo que disponía que para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II del artículo 3o. en cita, el Ejecutivo Federal determinaría los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República y

dades socioeconómicas, regionales y de género en el acceso, tránsito y permanencia en los servicios educativos. En las escuelas de educación básica de alta marginación, se impulsarán acciones que mejoren las condiciones de vida de los educandos, con énfasis en las de carácter alimentario. Asimismo. se respaldará a estudiantes en vulnerabilidad social, mediante el establecimiento de políticas incluyentes y transversales. En educación para personas adultas, se aplicarán estrategias que aseguren su derecho a ingresar a las instituciones educativas en sus distintos tipos y modalidades. En los pueblos y comunidades indígenas se impartirá educación plurilingüe e intercultural basada en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y cultural; f) Será inclusivo, al tomar en cuenta las diversas capacidades, circunstancias y necesidades de los educandos. Con base en el principio de accesibilidad se realizarán ajustes razonables y se implementarán medidas específicas con el objetivo de eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación; g) Será intercultural, al promover la convivencia armónica entre personas y comunidades para el respeto y reconocimiento de sus diferencias y derechos, en un marco de inclusión social; h) Será integral, educará para la vida, con el objeto desarrollar en las personas capacidades cognitivas, socioemocionales y físicas que les permitan alcanzar su bienestar, e i) Será de excelencia; entendida como el mejoramiento integral constante que promueve el máximo logro de aprendizaje de los educandos, para el desarrollo de su pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad."

que, para tales efectos, el Ejecutivo Federal consideraría la opinión de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señalaba.

"De lo que resulta evidente que a partir de las reformas hechas al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el quince de mayo de dos mil diecinueve, al derogarse la fracción III, se eliminó de manera expresa, la posibilidad de que los padres y las madres de familia opinaran sobre los planes y programas de estudio de la educación básica.

"Ahora bien, el artículo 4o. de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes describe el derecho a la educación, sin embargo, en la última parte de su párrafo quinto establece lo siguiente:

"'... Así mismo, la autoridad estatal dará a conocer de manera previa a su impartición, los programas, cursos, talleres y actividades análogas en rubros de moralidad, sexualidad y valores a los padres de familia a fin de que determinen su consentimiento con la asistencia de los educandos a los mismos de conformidad con sus convicciones.'

"Así pues, es evidente que la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, permite la intervención de los padres y las madres de familia, si bien no en el diseño o contenido de los planes y programas de estudio, sí en la educación final que recibirán sus hijos e hijas, pues tanto las madres como los padres de familia podrán oponerse a que asistan a los programas, cursos, talleres y actividades análogas en los rubros de moralidad, sexualidad y valores, esta posibilidad de oposición que se permite en la porción normativa que se combate es contradictoria a los principios que para el ejercicio del derecho a la educación reconocen a todas las niñas, niños y adolescentes, el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 28 y 29 de la Convención sobre Derechos del Niño.

"A) En primer lugar, porque como se ha señalado permite la intervención de los padres y madres de familia en la educación final que recibirán sus hijos e hijas sobre los temas de valores, sexualidad y moralidad cuando en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se prevé dicha injerencia,

es más, la participación que se preveía que tuvieran en los planes y programas de estudio se derogó apenas el año anterior a esta reforma, el quince de mayo de dos mil diecinueve, y aun así, no debe escapar del análisis que dicha participación que se preveía era de opinión, y en la última parte del artículo 4o. de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes se prevé mucho más allá de su opinión, permite su franca oposición con la consecuencia de hacer nugatorio que sus hijos e hijas reciban educación en los temas señalados cuando a los padres y a las madres no les parezca el contenido de acuerdo a sus convicciones.

"Ahora bien, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la tesis asilada (sic) bajo el número 2a. CXLIII/2016 (10a.) ha interpretado que '...tanto padres como autoridades, tienen funciones distintas y complementarias que resultan necesarias para la protección holística de los niños y adolescentes...'[2] interpretación que llevada a la materia educativa implica que tanto padres como madres de familia y la escuela, tienen y cumplen funciones complementarias pero diferentes y que los padres y las madres de familia no deben sustituir la función que cumple la escuela en la vida de los niños, niñas y adolescentes.

[2] "DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL DEBER ESTATAL DE PRESTARLES ASESORÍA, ORIENTACIÓN SEXUAL Y GARANTIZAR SU ACCESO A MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS, NO PUEDE DESPLAZAR LA FUNCIÓN PROTECTORA Y ORIENTADORA DE LA FAMILIA. La familia, como entorno inmediato de los menores, es indispensable para que se salvaguarden sus derechos, es decir, es la esfera donde aquéllos deben sentirse más protegidos y puedan establecer una relación de confianza y seguridad, así como discutirse abiertamente las cuestiones relativas, por ejemplo, a la sexualidad, el comportamiento sexual y los estilos de vida peligrosos, y puedan encontrarse soluciones aceptables. Esa formación integral de los menores. no puede prescindir de los principios y valores éticos, morales, o espirituales que los padres o demás cuidadores les inculquen, y que les permitan –al mismo tiempo que se cuide de su niñez– prepararlos y desarrollarlos de manera adecuada para su vida adulta con base; precisamente, en tales axiomas que son promovidos por la familia. En ese sentido. el Estado no puede sustituir la función protectora y orientadora de los padres de familia respecto a la salud y desarrollo de los menores, sino que tanto padres como autoridades, tienen funciones distintas y complementarias que resultan necesarias para la protección holística de los niñas, niños y adolescentes. Por ende, la protección jurídica de los menores de edad no sólo implica que el Estado preste los referidos servicios de salud, sino que también los padres, atendiendo a la vulnerabilidad que conlleva el estado de la niñez y adolescencia, instruyan y orienten a los menores de edad para evitar prácticas nocivas que puedan poner en peligro su integridad –mental psicológica, moral y espiritual–, y les proporcionen información que se dirija a salvaguardar su desarrollo sano y pleno; lo cual debe atender, desde luego, al interés superior del menor y los derechos que les reconoce el parámetro de la regularidad constitucional, a fin de garantizar su protección integral."

"La porción normativa que se combate de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, al permitir que padres y madres de plano nieguen el acceso de sus hijos e hijas la educación en los rubros de moralidad, sexualidad y valores, transgrede el orden constitucional y convencional que exige que tanto las familias como las escuelas velen por el interés superior de la niñez.

"En el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoce el derecho que tiene toda persona a recibir educación y detalla los principios y las características en las que se debe basar la educación, entre las que se encuentra de manera expresa el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos,[3] se establece que los planes y programas de estudio deben tener una perspectiva de género y una orientación integral, por lo que se incluirá el conocimiento de las ciencias y humanidades: la enseñanza de las matemáticas, la lectoescritura (sic), la literacidad, la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, la tecnología, la innovación, las lenguas indígenas de nuestro país, las lenguas extranjeras, la educación física, el deporte, las artes, en especial la música, la promoción de estilos de vida saludables, el cuidado al medio ambiente, y de manera expresa. 'la educación sexual y reproductiva'.[4]

"De lo que se advierte que está clara y expresamente establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho que tienen niñas, niños y adolescentes que cursen la educación inicial y básica a recibir educación sexual y reproductiva, pues este contenido debe ser incluido en los planes y programas de estudio por mandato Constitucional.

"En los tratados internacionales de los que México forma parte, particularmente la Convención sobre los Derechos del Niño, también reconoce a todo ser humano menor de dieciocho años de edad el derecho a la educación progresiva y en condiciones de igualdad en su artículo 28 y en el diverso 29 describe los objetivos de esta educación y señala que debe estar orientada, entre otras cosas, a desarrollar su personalidad, sus aptitudes y sus capacidades mental y física hasta el máximo de sus posibilidades, a fin de prepararle para asumir una

[3] Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo 5.
[4] Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo 12.

vida responsable en una sociedad libre con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de sexos y amistad entre los pueblos.

"Por lo tanto, el derecho a la educación, bajo las características y parámetros reconocidos y mandatados ya por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través del artículo 3o. y por la Convención sobre los Derechos del Niño artículos 28 y 29, son derechos que al estar ya plenamente reconocidos deben ser promovidos, respetados, protegidos y garantizados por todas las autoridades del Estado bajo el mandato del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por todos los ascendientes, tutores y custodios de niños, niñas y adolescentes por mandato expreso del artículo 4o., párrafo décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Ahora bien, la última parte del párrafo quinto del artículo 4o. de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, al permitir que los padres y madres de familia otorguen su consentimiento o se opongan a que sus hijos e hijas reciban educación sobre sexualidad, abre la posibilidad de que estos ascendientes sobrepongan sus convicciones sobre derechos ya reconocidos por el orden constitucional e internacional a favor de la infancia, específicamente su derecho a recibir educación en el tema de educación sexual y reproductiva.

"B) En segundo lugar, la última parte del párrafo quinto del artículo 4o. de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, también infringe el derecho a la educación pues al establecer que la autoridad educativa estatal dará a conocer de manera previa a su impartición, los programas, cursos, talleres y actividades análogas en el rubro de sexualidad para que determinen su consentimiento para que los educandos asistan o no, contraría también, lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala que los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que México es Parte no pueden suspenderse ni restringirse salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establezca, y la norma cuya validez se impugna, condiciona el acceso del derecho de niños, niñas y adolescentes a la educación sexual y reproductiva al consentimiento previo de sus padres y madres con el único parámetro de las convicciones de éstos últimos; sin embargo, el consentimiento de los padres y madres no está previsto en la Constitución como una condición para que la niñez pueda disfrutar de ése derecho que ya de manera clara y expresa le reconoce la Constitución Mexicana y el orden internacional.

"Ahora bien, es un hecho, que dicha educación sexual y reproductiva no debe ser impartida de la misma manera para cualquier periodo de la infancia o de la adolescencia y que los planes y programas al respecto deben ser diseñados e impartidos por personas especializadas para garantizar el pleno respeto y garantías de todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sin embargo, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el párrafo décimo primero del artículo 3o. que el Ejecutivo Federal considerará opiniones de los gobiernos de las entidades federativas y de actores sociales involucrados en la educación e incluso el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos regionales y locales, lo que pone de manifiesto que la determinación que haga el Ejecutivo Federal no es arbitraria sino que la propia Constitución le establece los parámetros que debe tener en cuenta para ello; sin embargo, no prevé la opinión de los padres ni madres de familia y mucho menos la posibilidad de que éstos y éstas se opongan, por sus convicciones a que sus hijos e hijas reciban dicha educación.

"C) Sobre los rubros de valores y moralidad en los que la última parte del párrafo quinto del artículo 4o. de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, también establece que la autoridad educativa estatal dará a conocer de manera previa a su impartición, los programas, cursos, talleres y actividades análogas en dichos rubros a los padres y madres de familia para que en base a sus convicciones, estos autoricen su asistencia o no, se insiste en que la educación que reciban las niñas, niños y adolescentes no debe depender de las 'convicciones' de los adultos que les tengan bajo su encargo pues la educación que se imparte en el país tiene parámetros establecidos y detallados en la Carta Magna y a éstos debe atenderse, sumando que los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar los derechos y principios de la infancia.

"Al respecto, el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus párrafos segundo y cuarto dispone que corresponde al Estado la rectoría de la educación y que la impartida por éste debe ser obligatoria, universal, inclusiva, pública, gratuita y laica; que la educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva, que tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la con-

ciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza de aprendizaje.

"El artículo 28, inciso d), de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que los Estados Partes reconocen el derecho de todo ser humano menor de dieciocho años a la educación y que la misma, entre otras cosas debe hacer que estos seres humanos dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y que tengan acceso a ellas a fin de que se pueda lograr la educación progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades, y el artículo 29, inciso c), establece que los estados parte convienen en que la educación deberá estar encaminada a inculcar el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país que vive, del país que sea originario y de las civilizaciones distintas a la suya y que la educación de la niñez, debe estar encaminada al desarrollo de su personalidad, sus aptitudes y su capacidad mental y física hasta el máximo de sus posibilidades.

"De lo anterior, se colige que niñas, niños y adolescentes tienen el derecho a recibir educación basada en la dignidad de las personas, con enfoque de derechos humanos e igualdad sustantiva, sobre valores generales de sus padres, de su comunidad y hasta de otras civilizaciones o países, y sobre toda aquella información que le permita su desarrollo hasta el máximo de sus posibilidades y el desarrollo armónico de todas sus facultades, de manera progresiva, en igualdad de oportunidades y el desarrollo de su personalidad.

"Como ya se ha referido, en materia educativa, la escuela y los padres tienen funciones distintas y complementarias, así lo ha establecido la Segunda Sala de esta honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 2a. CXLIII/2016 (10a.) que emitió en el mes de enero de dos mil diecisiete en la que estableció que la protección jurídica de los menores de edad no sólo implica que el Estado preste servicios de salud, sino que también los padres, atendiendo a la vulnerabilidad que conlleva el estado de la niñez y adolescencia, deben instruir y orientar a los menores de edad para evitar prácticas nocivas y les proporcionen información que se dirija a salvaguardar su desarrollo sano y pleno; lo cual debe atender, desde luego, al interés superior del menor y los derechos que

les reconoce el parámetro de la regularidad constitucional, a fin de garantizar su protección integral.[5]

"Lo que nos lleva a afirmar que el hecho de que niñas, niños y adolescentes reciban educación en valores y moralidad en la escuela no implica una intromisión a la función educativa de los padres, sino la garantía de que reciban la educación que corresponde al Estado en estos rubros a través de la escuela y de acuerdo a los planes y programas; los principios rectores y los objetivos de la educación determinados de acuerdo a nuestra Carta Magna.

"Así pues, la educación que en moralidad y valores imparta el Estado debe estar apegada a los objetivos y principios rectores de la educación en México tal y como lo prevé el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y permitir que padres y madres de los menores se opongan a que sus hijos e hijas reciban la educación en valores y moralidad que imparta el estado, coarta su derecho a la educación en tanto que les impediría conocer los valores objetivos y generales de su entorno lo que va en contravención del interés superior de la niñez pues iría en contra de su desarrollo integral que prevé

[5] "DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL DEBER ESTATAL DE PRESTARLES ASESORÍA; ORIENTACIÓN SEXUAL Y GARANTIZAR SU ACCESO A MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS, NO PUEDE DESPLAZAR LA FUNCIÓN PROTECTORA Y ORIENTADORA DE LA FAMILIA. La familia, como entorno inmediato de los menores, es indispensable para que se salvaguarden sus derechos, es decir, es la esfera donde aquéllos deben sentirse más protegidos y puedan establecer una relación de confianza y seguridad, así como discutirse abiertamente las cuestiones relativas, por ejemplo, a la sexualidad, el comportamiento sexual y los estilos de vida peligrosos, y puedan encontrarse soluciones aceptables. Esa formación integral de los menores, no puede prescindir de los principios y valores éticos, morales, o espirituales que los padres o demás cuidadores les inculquen, y que les permitan –al mismo tiempo que se cuide de su niñez– prepararlos y desarrollarlos de manera adecuada para su vida adulta con base, precisamente, en tales axiomas que son promovidos por la familia. En ese sentido, el Estado no puede sustituir la función protectora y orientadora de los padres de familia respecto a la salud y desarrollo de los menores, sino que tanto padres como autoridades, tienen funciones distintas y complementarias que resultan necesarias para la protección holística de los niñas, niños y adolescentes. Por ende, la protección jurídica de los menores de edad no sólo implica que el Estado preste los referidos servicios de salud, sino que también los padres, atendiendo a la vulnerabilidad que conlleva el estado de la niñez y adolescencia, instruyan y orienten a los menores de edad para evitar prácticas nocivas que puedan poner en peligro su integridad –mental psicológica, moral y espiritual–, y les proporcionen información que se dirija a salvaguardar su desarrollo sano y pleno; lo cual debe atender, desde luego, al interés superior del menor y los derechos que les reconoce el parámetro de la regularidad constitucional, a fin de garantizar su protección integral."

el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la educación progresiva, en condiciones de igualdad así como el desarrollo de su personalidad, sus aptitudes y su capacidad mental y física hasta el máximo de sus posibilidades que reconocen los artículo (sic) 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

"La Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado en tesis aislada 1a. (sic) 1a. L/2014 (10a.)[6] lo que debe entenderse por

[6] "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. FORMA EN QUE LA 'MORAL' O 'LAS BUENAS COSTUMBRES', PUEDEN CONSTITUIR RESTRICCIONES LEGÍTIMAS A DICHOS DERECHOS FUNDAMENTALES. Si bien es cierto que el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala como límite a la libertad de expresión y el derecho a la información 'el ataque a la moral', y que el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 1830, define ese hecho ilícito como aquel contrario a las leyes de orden público o a las 'buenas costumbres', también lo es que los límites a aquéllos constituyen la excepción a la regla y, como tales, deben interpretarse en forma restrictiva. Así, atendiendo al carácter abstracto e indefinido que tienen los conceptos de 'moral' y 'buenas costumbres', así como a su mutabilidad, porque cambian constantemente desde una perspectiva social y de persona a persona, debe determinarse la medida y el alcance en que éstos pueden constituir restricciones legítimas a la libertad de expresión y el derecho a la información. Entonces, con base en la doctrina desarrollada por este alto tribunal, las restricciones a los derechos fundamentales no deben ser arbitrarias, sino que deben perseguir finalidades constitucionalmente válidas, ser necesarias para su consecución y proporcionales, esto es, la persecución de ese objetivo no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de los otros derechos fundamentales. Ahora bien, lo que debe entenderse por 'moral' o por 'buenas costumbres', no puede identificarse con las normas culturales que prevalecen en una sociedad y época determinadas, sino que debe constreñirse al concepto de moral 'pública', entendida como el núcleo de convicciones básicas y fundamentales sobre lo bueno y lo malo en una sociedad. De ahí que interpretar el término 'moral' o 'buenas costumbres' en forma más extensa, o apelando a lo que consideran las mayorías, constituiría una herramienta para hacer nugatorios los derechos fundamentales de las minorías, y resultaría contrario al pluralismo característico de una sociedad democrática. En ese sentido, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha reconocido que la moral pública varía ampliamente, por lo que no existe un principio aplicable universalmente; sin embargo, ha agregado que toda restricción a la libertad de expresión no sólo debe justificarse en la protección de un objetivo legítimo –la moral pública–, sino que también debe acreditarse que la medida sea necesaria para lograr ese objetivo. Asimismo, el Relator de Naciones Unidas para la Libertad de Expresión ha señalado que las restricciones a la libertad de expresión no deben de aplicarse de modo que fomenten el prejuicio y la intolerancia, sino que deben protegerse las opiniones minoritarias, incluso aquellas que incomoden a las mayorías. Por lo tanto, debe distinguirse entre el fomento a la conducta inmoral, que puede ser un motivo legítimo para la aplicación de restricciones, y la expresión de opiniones disidentes o la ruptura de tabúes. En conclusión, la determinación del concepto de 'moral' o 'buenas costumbres', como límite a los derechos a la libertad de expresión y de información, no puede ser exclusivamente valorativa, ni atender a los criterios de un grupo determinado, sino que debe quedar plenamente justificada, sin limitarlos innecesariamente."

moral, y si bien, esta interpretación se hizo en torno a la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información, es aplicable para dimensionar la falta de univocidad del término moral y de la manera en que puede afectar en el derecho a la educación de las y los menores pues en esta interpretación, se señala que el término moral no puede identificarse a las normas culturales que prevalecen en una sociedad y época determinadas, sino que debe constreñirse al concepto de moral pública, entendida como el núcleo de convicciones básicas y fundamentales sobre lo bueno y lo malo en una sociedad y que interpretar el término 'moral' o 'buenas costumbres' en forma más extensa, o apelando a lo que consideran las mayorías, constituiría una herramienta para hacer nugatorios los derechos fundamentales de las minorías, y resultaría contrario al pluralismo característico de una sociedad democrática.

"De donde se colige que tomar las convicciones de los padres y madres de familia como parámetros para que los menores de dieciocho años puedan asistir a temas relacionados con la moral, valores y sexualidad, evidentemente afectaría su desarrollo integral al que tiene derecho en términos de lo establecido en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los diversos numerales 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y el principio del interés superior de la niñez previsto en los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, pues de la misma forma en que la escuela no debe sustituir a los padres y madres en la educación que se da en el seno familiar de niñas, niños y adolescentes, los padres y madres no pueden sustituir la función que cumple la escuela en la vida de la niñez; el régimen constitucional y convencional vigente en México, exige que cada uno cumpla su papel en el desarrollo de las vidas de niñas, niños y adolescentes con los límites jurídicos que impone el orden normativo.

"En este sentido, la norma de la que se demanda su invalidez, contraría lo previsto en el primer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pues supone restricciones al ejercicio de derechos reconocidos a la niñez, sin que esas restricciones deriven de la citada Constitución lo cual ésta, prohíbe, por lo tanto la última parte del párrafo quinto del artículo 4o. de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes es inconstitucional e inconvencional, en cuanto dispone: 'Así mismo la autoridad educativa estatal

dará a conocer de manera previa a su impartición, los programas, cursos, talleres y actividades análogas en rubros de moralidad, sexualidad y valores a los padres de familia a fin de que determine su consentimiento con la asistencia de los educandos a los mismos, de conformidad con sus convicciones.'

"**Segundo:** La última parte del párrafo quinto del artículo 4o. de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, violenta el principio del interés superior de la niñez reconocido como derecho a favor de niños niñas y adolescentes por los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

"A) El artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que en todas las decisiones y actuaciones del Estado, se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos; el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que se atenderá primordialmente el interés superior del niño, entendido éste como todo ser humanos (sic) menor de 18 años, en todas las medidas concernientes que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos.

"En jurisprudencia firme bajo el número 2a./J. 113/2019 (10a.) la Segunda Sala de este Máximo Tribunal ha establecido que el principio del interés superior del menor debe ser la consideración primordial que debe atenderse en cualquier decisión que les afecte ya sea en lo individual o en lo colectivo, explica que este principio es un concepto triple: un derecho sustantivo; un principio jurídico interpretativo fundamental; y una norma de procedimiento y que las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas –en esferas relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad, entre otras– deben evaluarse en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él.[7]

[7] "DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE. El artículo 2, segundo párrafo, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prevé que el 'interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas,

"Lo anterior nos lleva a concluir que el contenido de los planes y programas de estudios así como los principios rectores y objetivos de la educación deben estar guiados y orientados por el principio del interés superior de la niñez, lo que implica que las autoridades administrativas encargadas del diseño y determinación de su contenido, así como las encargadas de la impartición de la educación final, están obligadas a guiarse bajo este principio, es decir, las autoridades están obligadas a privilegiar lo que sea más benéfico para el desarrollo de la niñez y el ejercicio de sus derechos.

"En esa misma medida la autoridad legislativa está también obligada a emitir las leyes que reconozcan y garanticen el ejercicio de los derechos de la niñez como principios rectores, así ha quedado establecido en la jurisprudencia 1a./J. 25/2012 (9a.);[8] sin embargo, en contravención a lo dispuesto por este artículo constitucional, el Congreso del Estado de Aguascalientes expidió un decreto

niños y adolescentes'; de ahí que cuando se tome una decisión que les afecte en lo individual o colectivo, 'se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales'. Al respecto, debe destacarse que el interés superior del menor es un concepto triple, al ser: (I) un derecho sustantivo; (II) un principio jurídico interpretativo fundamental; y (III) una norma de procedimiento. El derecho del interés superior del menor prescribe que se observe 'en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño', lo que significa que, en 'cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá', lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas. Así, las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas –en esferas relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad, entre otras– deben evaluarse en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación, ya que la consideración del interés superior del niño como algo primordial requiere tomar conciencia de la importancia de sus intereses en todas las medidas y tener la voluntad de dar prioridad a esos intereses en todas las circunstancias, pero sobre todo cuando las medidas tengan efectos indiscutibles en los niños de que se trate."

[8] "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO. En términos de los artículos 4o., párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991; y 3, 4, 6 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los tribunales, en todas las medidas que tomen relacionadas con los menores, deben atender primordialmente al interés superior del niño; concepto que interpretó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya competencia contenciosa aceptó el Estado Mexicano el 16 de diciembre de 1998) de la siguiente manera: 'la expresión «interés superior del niño» ... implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño'."

que contiene una porción normativa, la que se combate, que permite que los padres y madres de familia se opongan a que sus hijos e hijas reciban educación sexual y reproductiva aún y cuando el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo décimo segundo les reconoce de manera expresa el derecho de que en los planes y programas de estudio se tenga una perspectiva de género y se incluya entre otras cosas, la educación sexual y reproductiva.

"Otro aspecto a considerar, es que el principio del interés superior de la niñez implica que las niñas, niños y adolescentes sean reconocidos como personas sujetas de derechos lo que implica que el Estado debe garantizarles el ejercicio de sus derechos y protegerles de injerencias que restrinjan o suspendan su ejercicio pues además de que cualquier restricción o suspensión debe estar prevista en rango constitucional, la salvaguarda de los derechos de la niñez es prioritaria incluso respecto de los derechos de las personas adultas, así se ha interpretado en la jurisprudencia I.5o.C. J/15.[9]

"Así pues, es una doctrina reiterada de esta honorable Suprema Corte que el interés superior del menor debe prevalecer cuando se vean involucrados los derechos de niñas, niños y adolescentes y conforme a este principio, el juzgador y los diversos operadores jurídicos deben decidir y actuar conforme aquello que mejor conserve y satisfaga los intereses de la niñez.

"Por lo tanto, al establecer el legislador local que los padres y madres de familia pueden impedir que sus hijos e hijas asistan a programas, cursos, talleres y actividades análogas sobre sexualidad, no sólo contraviene los parámetros sobre educación establecidos en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que sobrepone las convicciones de los padres

[9] "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU RELACIÓN CON LOS ADULTOS. El concepto interés superior del menor, cuya salvaguarda es prioritaria en el sistema jurídico mexicano, permite delimitar con precisión y claridad los derechos y obligaciones que corresponden a las personas adultas en relación con los niños, para lo cual se privilegia el deber de atenderlos y cuidarlos, con el objeto permanente de alcanzar el mayor bienestar y beneficio posibles para ellos, como un imperativo de la sociedad; de manera que su protección se ubica incluso por encima de la que debe darse a los derechos de los adultos, con lo cual se cumple una trascendente función social de orden público e interés social."

y madres de los menores de edad al ejercicio de sus derechos constitucionalmente reconocidos e ignora el principio del interés superior de la niñez reconocidos tanto por el artículo 4o. de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como por el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño y por ello resulta inconstitucional e inconvencional.

"Además, el párrafo décimo primero del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, establece de manera expresa que será el Ejecutivo Federal quien debe determinar los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la República, por lo que no compete al legislativo local sujetar los contenidos de los mismos a la aprobación de los padres y madres de familia pues al hacerlo invade la esfera competencial del Poder Ejecutivo Federal en la medida de que expidió la porción normativa que se combate y que permite que por la intervención de padres y madres de familia la impartición de los planes y programas determinados por el Ejecutivo Federal, sean modificados en cuanto a la educación final recibida por el alumnado.

"B) Sobre el interés superior de la niñez y su autonomía progresiva. La tutela del interés preferente de los niños exige, siempre y en cualquier caso, que se tome aquella decisión que proteja de mejor manera sus derechos e intereses. El interés superior de la niñez también debe ser el eje rector de quienes toman las decisiones en nombre de las y los menores, desde esta perspectiva. se erige como un deber de privilegiar sus derechos, y es, desde la óptica de los intereses de niñas, niños y adolescentes, que deben ejercerse los poderes y responsabilidades de los padres, de tal suerte que los derechos parentales no constituyen un valor prevalente, vale aclarar que el derecho de los padres a tomar decisiones por sus hijos e hijas, en la función de educación familiar diferente y complementaria a la función de educación que desarrolla la escuela y que hemos analizado antes, se va desvaneciendo mientras el menor avanza en su desarrollo y autonomía.

"La redacción de la última parte del párrafo quinto del artículo 4 de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, además de violentar el derecho a la educación y el principio del interés superior de la niñez, como ya se ha dejado establecido, ignora por completo la autonomía progresiva de la niñez, pues establece que padres y madres de familia puedan decidir si autorizan o no a sus

hijos e hijas a asistir a programas, cursos, talleres y actividades análogas sobre sexualidad, valores y moralidad en cualquier etapa de la infancia y adolescencia ignorando que en la medida que van madurando, las y los propios menores de edad pueden ir tomando decisiones que afianzan su autonomía y perfilan el desarrollo de su personalidad en libertad, y el libre desarrollo de la personalidad es un derecho humano que este Máximo Tribunal ha determinado proteger en criterios reiterados.

"Por lo tanto, una disposición como de la que se demanda la invalidez por este medio, además de ser inconstitucional e inconvencional por contravenir los derechos de educación y el interés superior de la niñez, también lo es por contravenir el principio de la autonomía progresiva de la niñez reconocido en los artículos 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño tal y como se ha interpretado en la tesis aislada emitida por la Primera Sala de ese máximo tribunal, número 1a. CCLXV/2015 (10a.),[10] pues se les desconoce como sujetos de derechos y partícipes activos en la toma de decisiones que les conciernen en relación con su desarrollo de madurez, pues no se debe perder de vista que la porción normativa que se combate es aplicable a niñas, niños y adolescentes sin distinción de etapas lo que deja de manifiesto que no se toma en cuenta a los menores de edad como sujetos de derechos que deben poder participar en los procesos que les afecten de acuerdo a su grado de madurez, sino que se privilegia por sobre éstos la intervención de las personas que les tienen bajo su encargo basada en sus convicciones personales, es decir bajo parámetros enteramente subjetivos frente a parámetros objetivos ya delimitados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[10] "EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA DE LOS MENORES. FUNDAMENTO, CONCEPTO Y FINALIDAD DE ESE PRINCIPIO. Los artículos 5 y 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconocen a los niños como sujetos de derechos y partícipes activos en la toma de las decisiones que les conciernen, de manera que ejercen sus derechos de forma progresiva en la medida en que desarrollan un nivel de autonomía mayor, lo cual se ha denominado 'evolución de la autonomía de los menores'. En ese sentido, la evolución de las facultades, como principio habilitador, se basa en los procesos de maduración y de aprendizaje, por medio de los cuales los menores adquieren progresivamente conocimientos, facultades y la comprensión de su entorno y, en particular, de sus derechos humanos; asimismo, el principio referido pretende hacer de los derechos de los niños, derechos efectivos que puedan ser ejercidos y determinados por ellos. Así, en la medida en que los niños adquieren competencias cada vez mayores, se reduce su necesidad de orientación y aumenta su capacidad de asumir responsabilidades respecto de decisiones que afectan su vida."

"Por lo tanto, el derecho a la educación, bajo las características y parámetros determinados ya por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 3o. y la Convención sobre los Derechos del Niño artículos 28 y 29, son derechos que al estar ya plenamente reconocidos deben ser promovidos, respetados, protegidos y garantizados por todas las autoridades bajo el principio rector del interés superior de la niñez reconocido también como un derecho para ellas y ellos por los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 3 de la Convención Sobre los Derechos del Niño. Por lo que sobre la base de los parámetros constitucionales y convencionales ya establecidos por nuestra Carta Magna y el orden internacional que es fuente de derecho, se debió regir la actividad legislativa del Congreso del Estado de Aguascalientes, en cambio, como se ha hecho notar, al legislar la porción normativa que se combate, antepusieron las convicciones de los padres y madres de familia sobre los derechos constitucionalmente y convencionalmente reconocidos a los niños, niñas y adolescentes, lo que representa una franca violación a los derechos de este grupo en situación de vulnerabilidad y una violación flagrante a la regularidad constitucional y convencional ya marcada.

"No sólo contraviene los parámetros sobre educación establecidos en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que sobrepone las convicciones de los padres y madres de los menores de edad al ejercicio de sus derechos constitucionalmente reconocidos e ignora el principio del interés superior de la niñez reconocido tanto por el artículo 4o. de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como por el diverso 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como el principio de autonomía progresiva de la niñez reconocido en los artículos 5 y 12 de la Convención sobre Derechos del Niño.

"**Tercero:** La última parte del párrafo quinto del artículo 4o. de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, violenta el derecho a la salud de niñas, niños y adolescentes, reconocido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"A) La porción normativa que se combate, viola el derecho a la salud de niñas, niños y adolescentes al permitir que se les prive del acceso a información vital para el cuidado de su salud sexual lo que incluye información sobre violen-

cia sexual, prevención de embarazos no deseados y prevención de infecciones de trasmisión sexual, pues la salud se refiere a un estado completo de bienestar físico, mental y social, y no únicamente a la ausencia de enfermedad o incapacidad de las personas. El nivel más alto posible de salud física y mental de los menores de edad, también comprende la información que sea esencial para su salud y desarrollo como es la educación, sensibilización y diálogo en servicios de salud sexual y reproductiva, lo relacionado con el acceso a los métodos anticonceptivos, así se ha establecido en la tesis aislada emitida por la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal bajo el número 2a. CXXXVIII/2016 (10a.), pues, se sostiene que recibir información en este rubro previene y protege a las y los menores de contagios y las consecuencias de las enfermedades de trasmisión sexual y previene y les da conciencia sobre el embarazo prematuro, por lo que recibir información de este rubro se relaciona con la protección a su derecho a la salud, a la integridad personal e incluso a la vida de las y los menores.[11]

"Por lo tanto, al permitir el legislativo local que los padres y las madres de familia puedan oponerse a que sus hijos e hijas reciban educación en el rubro de sexualidad, violenta además de todo lo asentado, su derecho al nivel más alto de salud física y mental, pues el derecho de las y los menores de edad se

[11] "DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL ARTÍCULO 50, FRACCIONES VII Y XI, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, AL RECONOCER EL DEBER ESTATAL DE GARANTIZAR EL ACCESO A MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS Y PRESTAR ASESORÍA Y ORIENTACIÓN SOBRE SALUD SEXUAL, RESPETA EL DERECHO HUMANO AL NIVEL MÁS ALTO POSIBLE DE SALUD FÍSICA Y MENTAL DE LOS MENORES DE EDAD. Dentro del derecho humano al nivel más alto posible de salud física y mental de los menores de edad, se encuentra comprendido tanto lo relativo a toda aquella información que sea esencial para su salud y desarrollo -como lo es la educación, sensibilización y diálogo en servicios de salud sexual y reproductiva-, como lo relacionado con el acceso a los métodos anticonceptivos. Lo anterior atiende, sustancialmente, a: (I) prevenir y protegerlos contra el contagio y las consiguientes consecuencias de las enfermedades de transmisión sexual, en especial, el VIH, ya que se ha considerado que una información pertinente, adecuada y oportuna en la que se tengan en cuenta las diferencias de nivel de comprensión y que se ajuste bien a su edad y capacidad, es una de las medidas más eficaces para protegerlos contra las enfermedades aludidas; y (II) a prevenir y darles conciencia sobre los daños que puede causar un embarazo prematuro; en ese sentido, el artículo 50, fracciones VII y XI, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, al reconocer el acceso a la información indicada, así como a los insumos de salud sexual, se relaciona con la protección a la salud, integridad personal, e inclusive la vida de los menores de edad y, por ende, respeta el derecho humano al nivel más alto posible de salud física y mental, el cual no podría verse satisfecho si se prescindiera de esos elementos integrales de los servicios de salud."

verían restringidos en cuanto a recibir este tipo de información y el consecuente desarrollo y ejercicio de una sexualidad saludable, sólo bajo el parámetro de las convicciones de sus padres y madres, cuando, como se ha expuesto a lo largo de la presente, la regularidad constitucional y convencional al respecto determinan que toda decisión sobre menores debe atender a su interés superior por lo tanto si bien habrá consideraciones que se deban tomar en cuenta para determinar la modalidad y el contenido de la información que se dará a las y los menores dependiendo de su edad, capacidad, desarrollo y madurez, desde el ámbito educativo institucional debe atenderse siempre al interés superior de la niñez por sobre las convicciones de los padres y madres o las personas que los tengan bajo su encargo."

b) Acción de inconstitucionalidad 170/2020

"PRIMERO.—El artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que 'Toda persona tiene derecho a la educación', bajo esta premisa la titularidad de este derecho fundamental y humano es de toda persona, entiéndase por lo tanto que todos los educandos tienen derecho a recibir educación básica.

"El contenido de la educación según el párrafo segundo del artículo 3o. de la Constitución Federal, será garantizado por el Estado en todo momento. En este entendido la educación entre otras características, debe ser obligatoria, inclusiva, universal y laica. La rectoría del Estado Mexicano en la educación involucra al Estado como garante de que la educación sea orientada a posibilitar la autonomía de sus titulares y a habilitarlos como miembros de una sociedad democrática.

"...

"En otras palabras, el Estado otorga a través de la educación el entrenamiento intelectual necesario para dotar de autonomía a las personas y habilitarlas como miembros de una sociedad plural, tolerante, evitando todo tipo de discriminación, por lo que en todo caso deberá garantizarse el contenido mínimo de ese derecho.

"Para el caso concreto que nos ocupa, la parte '*in fine*' del párrafo quinto del artículo 4o. de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes es contrario al Texto Constitucional, ya que señala que la autoridad educativa local dará a conocer los programas, cursos, talleres y actividades análogas en rubros de moralidad, sexualidad y valores a los **padres de familia, para que determinen su consentimiento... de conformidad con sus convicciones,** porción normativa que vulnera el contenido mínimo del derecho fundamental a la educación que debe recibir toda persona, puesto que niega la posibilidad de autonomía al individuo para el desarrollo de su potencial y sus capacidades, ya que priva del acceso a la igualdad de oportunidades en el goce de otros derechos fundamentales y en el acceso equitativo a otros bienes sociales, en la hipótesis de que el estudiante por decisión de sus padres, no asista a recibir la instrucción educativa por considerarla contraria a sus convicciones en los rubros de moralidad, sexualidad o valores.

"Lo anteriormente enunciado resulta contrario a la Constitución General ya que ninguna persona puede ser privada en su derecho a recibir la educación atendiendo siempre los principios de universalidad, inclusión, obligatoriedad y laicidad que debe tener todo contenido educativo.

"El excluir a un alumno del conocimiento por las convicciones de sus padres, es segregarlo del desarrollo humano y convierte su educación en selectiva y especial y le imprime los matices de prejuicios previamente adquiridos por los padres, transmitiéndolos a la siguiente generación, lo cual es un contrasentido a la evolución y desarrollo en sociedad.

"SEGUNDO.—La rectoría educativa para la impartición de la educación pertenece al Estado Mexicano.

"El texto del párrafo quinto del artículo 4o. impugnado, atenta contra la atribución del Estado para que este rija la impartición de la educación en México. La ley secundaria, en este caso, somete a consideración de los padres de familia, el hecho de que el alumno reciba la debida instrucción, incluso les faculta a los padres emitir su consentimiento para que sus hijos asistan o no, a la impartición de cursos, talleres y actividades, cuando según sus valoraciones subjetivas, lo enseñado vaya en contra de sus convicciones; hipótesis contraria a la

obligatoriedad y la inclusión de la educación básica, posibilita a que su contenido sea obstaculizado por el particular y no determinado por la autoridad educativa ejerciendo las facultades rectoras que le corresponden.

"Por lo tanto, el Estado está obligado a impartir programas, cursos, talleres y actividades análogas en rubros de sexualidad y valores, y es derecho de toda persona que el Estado le brinde de manera universal y obligatoria el conocimiento de estos campos. En todo caso la rectoría del Estado en materia educativa va vinculada con ejercer la rectoría del desarrollo nacional, por lo tanto si una ley impide este objetivo, impide el avance del libre ejercicio de las libertades y de la dignidad humana, por lo que el ente estatal debe planear, coordinar y orientar toda actividad educativa para lograr el desarrollo pleno de los individuos para que se cumplan los objetivos democráticos de ésta.

"TERCERO.—La educación en México, no se rige por principios o parámetros morales individuales o subjetivos, por lo tanto el texto del artículo 4o., párrafo quinto, de la Ley de Educación de Aguascalientes, involucra un contrasentido ante el derecho fundamental de una educación que será laica, que para efectos de la presente demanda debe distinguirse, a fin de que la porción normativa impugnada sea invalidada.

"El acceso al conocimiento debe darse en igualdad de oportunidades y la educación que se brinde debe ser universal según lo dispuesto en el artículo 3o. de la CPEUM,[12] mientras que por otro lado las convicciones éticas que le atañen a cada persona se encuentran reconocidas por la Constitución General en el artículo 24, precepto que textualmente señala que:

"'Art. 24. Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado.'

"En el caso de la norma jurídica que se combate, se encuentran en juego las convicciones personales de los padres de familia, para oponerlas frente al derecho del educando a recibir la educación obligatoria del Estado, impidiendo

[12] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

se le capacite para lograr una digna subsistencia, el mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad.[13]

"Con base en lo dispuesto por el **artículo 13 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales,** la educación se orienta hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. La educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión y la tolerancia.

"Precisamente la norma combatida genera intolerancia sobre el conocimiento de temas a tratar bajo la perspectiva educativa.

"El artículo 3o., párrafo décimo primero, en su fracción I establece lo siguiente:

"'I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa.'

"Por lo tanto la educación que imparte el Estado no puede ser vinculada y supeditada a las convicciones personales, pues se entiende que todo individuo tiene libertad de creencia; es obligación del Estado orientar a la persona basado en el conocimiento científico, a través de la educación, tal como lo marca la fracción segunda del artículo 3o. de la Constitución General:

"'II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.'

"Para luchar contra la ignorancia el educando debe estar en condiciones de recibir de los métodos educativos el máximo logro en su aprendizaje.

[13] Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 12.

"Continuando con la redacción del párrafo décimo primero del artículo 3o. constitucional, la educación debe cumplir con el cometido de desterrar todo fanatismo, prejuicio o servidumbre existente, y en su lugar buscar el beneficio de la colectividad, desarrollo de una pluralidad de objetivos colectivos (científicos, culturales, sociales, económicos, ecológicos, etcétera) y, por ello, un aspecto indisociable de un estado de bienestar, tomando esto como punto de partida, la educación tendrá como características:

"a) Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

"b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

"c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la naturaleza, la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de las familias, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

"Por lo tanto, el texto normativo del artículo 4o. de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, hace nugatorio el acceso a la posibilidad de alcanzar objetivos colectivos a costa de posturas y convicciones individuales, lo cual resulta inconstitucional e inconvencional, atentando contra la carga ideológica y de contenido que debe tener la educación en México, entre otras cosas la democracia como sistema de vida para el constante mejoramiento social del pueblo, el acrecentamiento de la cultura nacional y el mejorar la convivencia humana, todo vinculado con la dignidad humana por lo que el texto combatido debe ser expulsado del sistema jurídico por oponerse a las características antes enunciadas.

"CUARTO.—Obligatoriedad de los planes y programas de estudio. El párrafo quinto del artículo 4o. de la Ley de Educación viola el precepto constitucional

del artículo 3o., en su párrafo décimo primero, ya que establece como condicionantes a la implementación de los programas, el darlos a conocer previamente para que los padres de familia otorguen su consentimiento, sobre la asistencia de su hijo a las clases, valorando si dicho contenido es acorde a sus convicciones en los rubros de moralidad, valores y sexualidad, siendo que por mandato constitucional el contenido de dichos planes y programas es obligatorio como a continuación se señala:

"Los planes y programas de estudio tendrán perspectiva de género y una orientación integral, por lo que se incluirá el conocimiento de las ciencias y humanidades: la enseñanza de las matemáticas, la lecto-escritura, la literacidad, la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, la tecnología, la innovación, las lenguas indígenas de nuestro país, las lenguas extranjeras, la educación física, el deporte, las artes, en especial la música, la promoción de estilos de vida saludables, la educación sexual y reproductiva y el cuidado al medio ambiente, entre otras.

"Por lo tanto, este Alto Tribunal debe resolver invalidado el contenido de dicha norma local, ya que se legisla e involucra de forma inapropiada o innecesaria dos rubros del ámbito individual como son las convicciones en el campo de la moralidad y el de los valores; tópico que como ya fue expuesto constituye el credo personal de cada individuo y no son materia directa de servicio educativo. En cambio sí resultan obligatorios el civismo y la filosofía (ciencia que se auxilia de la axiología) como conocimiento científico y universal; por otra parte, resulta innegable que la educación sexual y reproductiva es obligatoria y no puede ser vetada por ninguna clase de convicción o prejuicio.

"QUINTO.—La porción final del párrafo quinto del artículo 4o., es inconvencional, ya que entre otros tratados internacionales ya invocados, destaca el elemento de derecho internacional de los derechos humanos que habla de la dignidad humana.

"El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 13, enarbola que los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe

orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia entre otras cuestiones.

"Uno de los elementos de la dignidad humana está la personalidad, y que ésta se forme en base a tolerancia y conocer una óptica objetiva a través de conocimiento es obligatorio.

"Precisamente el punto número 4 del artículo en mención es claro en señalar que: 'Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que **la educación dada a esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.**'

"Por lo tanto toda educación tanto pública como la que se imparte en escuelas particulares debe cumplir con los mínimos de los planes y programas que marcan como obligatorios determinados rubros; la norma al preveer (sic) excepciones en manos de los padres de familia resulta contrario y no supera el examen de convencionalidad por lo que la porción normativa tildada de inconvencional debe ser expulsada del sistema jurídico.

"SEXTO.—Más allá de lo antes esgrimido, la educación sexual forma parte de una orientación integral que tiene que ver con el derecho fundamental a la salud reproductiva, el derecho a estar informado y decidir sobre el número de hijos y el espaciamiento de estos, por lo tanto el texto impugnado va en contra del contenido de los párrafos segundo y cuarto del artículo 4o. de la Constitución Federal, ya que una persona poco o precariamente informada de su sexualidad será carente de un estado de salud óptimo o en menor medida podrá aspirar al mejor estado de salud posible y tendrá pocos elementos para decidir sobre el número en su descendencia y el momento de procrear, colocándolo en un estado de vulnerabilidad social, y apartándolo de una igualdad de oportunidades. Por lo tanto el precepto impugnado debe invalidarse.

"SÉPTIMO.—El texto normativo materia de la presente demanda de inconstitucionalidad es un supuesto, que además atenta contra el principio de progresividad de los derechos humanos (artículo 1o. constitucional), que, si bien no es expresamente parte de los parámetros constitucionales educativos, es un principio inherente a todos los derechos fundamentales que incluye la Constitución, y por el que se rigen las disposiciones el derecho a la educación.

"Por su parte la Suprema Corte ha manifestado lo siguiente respecto a la progresividad, el contenido de los programas educativos y se expresa acerca del sentido de no adoptar medidas regresivas.

"'Amparo en revisión 306/2016.

"'DERECHO A LA EDUCACIÓN BÁSICA. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS. DERECHO A LA EDUCACIÓN PÚBLICA SUPERIOR. EL ESTADO MEXICANO TIENE LA OBLIGACIÓN DE IMPLANTAR PROGRESIVAMENTE SU GRATUIDAD. DERECHO A LA EDUCACIÓN SU CONFIGURACIÓN MÍNIMA ES LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 3o. CONSTITUCIONAL. DERECHO A LA EDUCACION SUPERIOR. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS. DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACION BÁSICA. TIENE UNA DIMENSIÓN SUBJETIVA COMO DERECHO INDIVIDUAL Y UNA DIMENSIÓN SOCIAL O INSTITUCIONAL POR SU CONEXIÓN CON LA AUTONOMÍA PERSONAL Y EL FUNCIONAMIENTO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA. DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN. SU REFERENTE NORMATIVO EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO EDUCACIÓN. ES UN DERECHO FUNDAMENTAL INDISPENSABLE PARA LA FORMACIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y EL FUNCIONAMIENTO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA, ASÍ COMO PARA LA REALIZACIÓN DE OTROS VALORES CONSTITUCIONALES. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. ES APLICABLE A TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y NO SÓLO A LOS LLAMADOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. AUTO-

NOMÍA UNIVERSITARIA. CONSTITUYE UNA GARANTÍA INSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, POR LO QUE NO PUEDE SER UTILIZADA PARA RESTRINGIRLO.'

"Dicho lo anterior, y bajo el principio que se plantea acerca de la no regresión del derecho a la educación, idea que respeta el principio de progresividad, deja en claro las pretensiones acerca de la presente reforma, puesto que el texto legal impugnado va en contra del derecho a la educación al atentar contra su obligatoriedad, laicidad, inclusión y universalidad.

"Por lo tanto la porción final del párrafo quinto del artículo 4o. debe invalidarse, a fin de que se siga respetando el acceso a la información como parte de un derecho de las niñas niños y adolescentes, que reciban educación básica, sin que exista el peligro de que les sea arrebatado el acceso a la educación sexual o riña en contra de los valores o moralidad, y de esa forma se les mantenga alejados de los prejuicios y el atraso en este rubro, objetivos primordiales del derecho a la educación. Pues el fin último de la educación pública, es enseñar todas las vertientes posibles para ofrecer el panorama necesario a todos los educandos, para enfrentar la realidad actual (principio de universalidad).

"OCTAVO.—La norma impugnada, al otorgar la facultad a los padres de familia de decidir si sus hijos adquieren conocimientos de acuerdo a sus convicciones personales, priva de un derecho de los niños importantísimo, que es el acceso a la información. Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que:

"'La inclusión de la garantía del derecho de acceso a la información a los menores de edad respecto a cuestiones de sexualidad así como a métodos anticonceptivos, no pugna en sí y por sí misma con el interés superior del menor, ni genera un ambiente nocivo para su desarrollo, pues la información y acceso a los referidos insumos de salud no resultan indiscriminados para toda etapa de la infancia, ni incluyen todo tipo de contenidos que resulten inapropiados para la niñez ...' Tesis: 2a. CXXXVII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, 2013383".

"Con lo anteriormente mencionado, se confirma que estamos ante la privación de un derecho para las niñas, niños y adolescentes, de estar en posibilidades de recibir información esencial para la salud y desarrollo, preceptos que además se encuentran consagrados en los tratados internacionales de los que México es Parte, y particularmente hablando en la Convención sobre los Derechos de los Niños, esto en correlación con el párrafo cuarto del artículo 3o. constitucional, que textualmente dice:

"'El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos.'

"Por lo tanto, la reforma atenta contra el interés superior del menor y debe declararse inválida."

c) Acción de inconstitucionalidad 207/2020

"B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.

"Como se expresó en líneas previas, esta Comisión Nacional considera que el artículo 4o., párrafo quinto, en su última parte de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, resulta contrario a los derechos humanos de la infancia a la educación, salud sexual, a un desarrollo integral; libre desarrollo de la personalidad, así como al principio de interés superior de la niñez y adolescencia.

"Para mayor claridad, se transcribe enseguida el precepto impugnado:

"'Artículo 4o. ...

"'Por consiguiente, las madres y padres de familia reforzarán desde el hogar, el fomento a sus hijos o pupilos sobre los valores cívicos, así como el desarrollo cognitivo y académico, el aprecio por las tradiciones culturales y artísticas de nuestra entidad federativa; propiciando un ambiente sin violencia en el núcleo familiar, privilegiando las conductas adecuadas y necesarias para poder convivir en sociedad; inculcando a sus hijos o pupilos el respeto y reconocimiento a la

autoridad del maestro o personal docente y administrativo de los planteles educativos, además de las normas de convivencia social de las escuelas. **Así mismo la Autoridad Educativa Estatal dará a conocer de manera previa a su impartición, los programas, cursos, talleres y actividades análogas en rubros de moralidad, sexualidad y valores a los padres de familia a fin de que determinen su consentimiento con la asistencia de los educandos a los mismos, de conformidad con sus convicciones**.'

"Como se puede observar la norma en combate concede una potestad a las madres y padres de familia para conocer de forma previa los programas, cursos, talleres y actividades análogas en temas de moralidad, sexualidad y valores, con el fin de que determinen con base en sus principios o convicciones, si otorgan o no su consentimiento para que sus hijas e hijos puedan beneficiarse o acceder a los mismos.

"Por lo tanto, a juicio de esta Comisión Nacional, la disposición inobserva y rompe con los parámetros de la Norma Fundamental y de la Convención de Derechos del Niño, en materia de prerrogativas fundamentales de la infancia y la adolescencia.

"Al respecto, tal como se puntalizó (sic) en el apartado previo, este organismo nacional, no desconoce que las madres y padres de familia tienen reconocido a su favor el determinar el tipo de educación, formación y crianza que le otorgarán a sus descendientes; empero, la mencionada prerrogativa contraviene tangencialmente el ejercicio pleno de los derechos humanos a la educación, salud sexual, desarrollo integral, libre desarrollo de la personalidad y el interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

"En consecuencia, en primer lugar se esgrimirán los argumentos que evidencian que la instauración del 'Pin parental' vulnera el núcleo esencial del derecho humano a la educación.

Primeramente, se reitera, tal como se destacó en las sección relativa al contenido del citado derecho, tiene como una de sus características que la educación que se implementará en territorio mexicano será integral.

"Tal como lo ha sostenido el Comité de Derechos del Niño en la Observación General Número 1 la integralidad de la educación implica que la instrucción impartida por los Estados Partes, no se circunscribe únicamente a contenidos académicos de lógica matemática o comprensión lectora por citar algunos ejemplos.

"Es decir, el hecho de que la educación sea integral conlleva procurar la formación completa de los educandos, para que puedan enfrentar las diversas circunstancias que deban pasar día con día. Para lograrlo, resulta indispensable que se impartan asignaturas que desarrollen habilidades motoras, artísticas, recreativas, entre otras, que impactarán en la formación y proyección de su personalidad.

"Por lo tanto, condicionar el acceso a los diversos programas, talleres, cursos y demás actividades análogas que versen sobre moralidad, sexualidad, valores, a aquellas niñas, niños y adolescentes, que obtuvieron la autorización de sus progenitores, porque estimaron son acordes a sus convicciones, simultáneamente coloca a aquellos infantes que no reciban estos contenidos en una situación de desventaja, pues se instaura una barrera para su desarrollo personal, identidad e integridad individual, por lo que la educación que reciban no será integral.

"En consecuencia, teniendo en cuenta que la propia Norma Fundamental establece el contenido obligatorio de los planes y programas impartidos por el Estado, sobre sale el relativa a la educación sexual y reproductiva, obligación que se refuerza en la Ley General de Educación, su impartición no se encuentra sujeta al permiso o autorización de las madres y padres de familia.

"Es decir, constituye una obligación para el Estado de Aguascalientes que se imparta dicho contenido, con independencia de la aceptación o no de las personas que ejerzan la representación y cuidado de las niñas, niños y adolescentes.

"En otras palabras, la figura del 'Pin parental' que permite que los progenitores elijan si sus hijas e hijos accederán o no a los programas, cursos, talleres y demás actividades en materias de moralidad, sexualidad y valores, en razón del derecho que ostentan de elegir el tipo de educación de sus descendientes,

transgrede el derecho a la educación de los educandos, en virtud de que no puede llegarse al extremo de afirmar que el derecho de las madres y padres sea tan amplio al extremo de que desborde y obstaculice el derecho a la educación de las niñas, niños y adolescentes.

"Por otra parte, sujetar a la aprobación de las madres y padres de familia la impartición de contenidos relativos a la moral y valores, propician que la educación no sea integral y, por tanto, no permite el libre desarrollo de la personalidad de las niñas, niños y adolescentes.

"Al respecto, debe tomarse en consideración que los centros educativos constituyen amplios bastiones de formación integral de los educandos, pues esa interacción con los diferentes sujetos involucrados le permiten a los infantes obtener un sinnúmero de posibilidades de desarrollo.

"En ese sentido, se estima útil citar lo sustentado por el Tribunal Constitucional Español en la sentencia 133/2010, en la cual sostiene que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.[14]

"Por otra parte, por lo que hace a la obstaculización de la impartición de educación en materia de sexualidad, además de transgredir el derecho a la formación en sí misma, constituye una transgresión al derecho a la salud sexual.

"En este punto, la propia Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reconoce que para la satisfacción del derecho a la salud sexual, resuelta indispensable su instrucción.

"En ese sentido, tal como lo sostuvo la Segunda Sala de ese Alto Tribunal Constitucional al resolver el amparo en revisión 203/2016, el derecho humano de los niños y adolescentes a disfrutar el nivel más alto posible de salud es un

[14] *Cfr. Tribunal Constitucional Español, sentencia 133/2010, resuelta el 2 de diciembre de 2010, BOE número 4, de 05 de enero 2011.*

derecho de carácter inclusivo, de tal suerte que no sólo abarca la prevención oportuna y apropiada, la promoción de la salud y los servicios paliativos, de curación y de rehabilitación, sino también el derecho del niño a crecer y desarrollarse al máximo de sus posibilidades y vivir en condiciones que le permitan disfrutar de ese derecho humano.[15]

"Así, el derecho de la niñez y adolescencia a la salud consta de una serie de libertades y derechos. Entre las libertades, en medida que aumentan la capacidad y la madurez, encontramos el derecho a controlar la propia salud y el propio cuerpo.[16] En tanto que los derechos se refieren al acceso a una amplia gama de instalaciones, bienes, servicios y condiciones que ofrezcan a cada niño igualdad de oportunidades para disfrutar del más alto nivel posible de salud.

"Las niñas, niños y adolescentes necesitan información y educación sobre todos los aspectos de la salud para poder adoptar decisiones fundamentadas en relación con su estilo de vida y el acceso a los servicios sanitarios.[17] La información y la preparación para la vida cotidiana deben abordar una amplia gama de asuntos relativos a la salud, entre ellos los hábitos alimenticios saludables y la promoción de la actividad física, el deporte y el esparciamiento; la prevención de accidentes y lesiones; el saneamiento, lavarse las manos y otras prácticas de higiene personal; y los peligros del consumo de alcohol, tabaco y sustancias psicoactivas.

"Con relación a lo anterior, al emitir la Observación General Número 3 'El VIH/SIDA y los derechos del niño', en la cual el Comité de los Derechos del Niño consideró necesario que se preste una atención especial a las cuestiones relacionadas con la sexualidad, así como a los tipos de comportamiento y estilos de vida de los menores de edad.

[15] Cfr. Amparo en revisión 203/2016, resuelto por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, p. 35.
[16] Cfr. Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 15 "Sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud" (artículo 24), 17 de abril de 2013, párr. 24.
[17] Cfr. Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 15 "Sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud", Op. cit., párr. 59.

"Según el Comité, los programas de prevención realmente eficaces, son los que tienen en cuenta la realidad de la vida de los adolescentes y al mismo tiempo tratan la cuestión de la sexualidad velando por que tengan acceso en pie de igualdad a la información, la preparación para la vida activa y las medidas preventivas adecuadas.

"Es así, ya que para estar protegidos de la infección por el VIH, los menores de edad requieren de una información pertinente, adecuada y oportuna en la que se tengan en cuenta las diferencias de nivel de comprensión y que se ajuste bien a su edad y capacidad, y le permita abordar de manera positiva y responsable su sexualidad.

"Para que la prevención del VIH/SIDA sea efectiva no se debe censurar, ocultar o tergiversar deliberadamente las informaciones relacionadas con la salud, incluidas la educación y la información sobre la sexualidad, y se debe velar porque los menores de edad tengan la posibilidad de adquirir conocimientos y aptitudes que los protejan.

"Por lo tanto, la educación en materia de salud sexual y reproductiva debe hacer referencia a la conciencia de uno mismo y del propio cuerpo, incluidos aspectos anatómicos, fisiológicos y emocionales, y ha de estar al alcance de todos los niños, varones o mujeres.

"En consecuencia, resulta oportuno señalar que, dentro del derecho humano del nivel más alto posible de salud física y mental de los menores de edad, sí se encuentra comprendido tanto lo relativo a toda aquella información que sea esencial para su salud y desarrollo –como lo es la educación, sensibilización y diálogo en servicios de salud sexual y reproductiva–, como lo relacionado con al (sic) acceso a los métodos anticonceptivos.

"En términos de lo expuesto, y en observancia del interés superior de los menores de edad, se estima que la disposición resulta inconstitucional, en virtud de que el legislador hidrocálido, al establecer la norma impugnada, lejos de proteger el desarrollo integral de la niñez, incorporó una transgresión múltiple

de las prerrogativas fundamentales de los que son titulares los infantes, privilegiando el derecho de las madres y padres de familia a elegir la educación que deberá de impartirse a sus hijas e hijos.

"A manera de corolario, esta Institución Nacional, no pasa desapercibido que el propio dictamen del decreto por el cual se expidió la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, diversos integrantes de la Legislatura evidenciaron esta problemática.[18]

"Por lo antes expuesto, se solicita a ese Máximo Tribunal Constitucional se declare la invalidez del precepto controvertido, en virtud a que vulnera los derechos humanos de la infancia a la educación, la salud sexual, desarrollo integral, libre desarrollo de la personalidad, así como al interés superior de la niñez y la adolescencia.

"SEGUNDO.—**Las secciones tercera denominada 'De la educación indígena' y Quinta denominado 'De la educación inclusiva', contenidas en el capítulo III del título cuarto 'Del Sistema Educativo Estatal' de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente, que exigen celebrar consultas con esos sectores de la población durante el proceso de elaboración de leyes que les afecten.**

"Lo anterior, en virtud de que contienen disposiciones que, por un lado, impactan significativamente a los pueblos y comunidades originarias y, por otro, están estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

[18] Véase el dictamen de decreto por el cual se expide la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, a fojas 11 a 14, disponible en http://www.congresoags.gob.mx/agenda_legislativa/descargar_pdf/1331 (Consultado el 24/06/2020)

"Sin embargo, del análisis del proceso legislativo se advierte que no se llevaron a cabo las consultas que cumplieran con los parámetros correspondientes en dichas materias.

"En este concepto de invalidez se expondrán las razones por las cuales esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que las secciones impugnadas de la Ley de Educación de Aguascalientes, vulneran el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad.

"Lo anterior, en virtud de que el Congreso Local no llevó a cabo, por un lado, la consulta indígena a pueblos y comunidades originarias y, por otra, a las personas con discapacidad, pese a que los apartados normativos señalados inciden en sus derechos directamente, por tratarse de cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

"A efecto de sostener la inconstitucionalidad de las secciones impugnadas, el presente concepto de (sic) dividirá en dos apartados; en uno se ahondará en lo relativo a la vulneración del derecho a la consulta indígena, mientras que el segundo se dedicará a la violación del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

"En el primer apartado, se hará alusión a las particularidades del Estado de Aguascalientes como una nación pluricultural que alberga habitantes que se identifican como indígenas, posteriormente se expondrá el parámetro de regularidad constitucional de derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y finalmente se darán las razones por las cuales se estima que se incumplió con la obligación de garantizar ese derecho por parte del legislador estatal.

"En un segundo apartado se desarrollará el derecho de las personas con discapacidad a que se celebren consultas en la elaboración de leyes que les afecten, a fin de demostrar que no se cumplió con la misma.

"…

"Una vez apuntado el alcance del derecho a la consulta indígena conforme a los estándares nacionales e internacionales en la materia, finalmente se analizará si el Congreso Local vulneró el derecho a la consulta indígena.

"Este organismo constitucional autónomo advierte que, en el caso que nos ocupa, el órgano legislativo hidrocálido fue omiso en efectuar la consulta indígena a la que se viene haciendo referencia conforme a los parámetros mínimos expuestos, aun cuando tenía la obligación de hacerlo.

"En primer lugar, debe analizarse si era necesaria la práctica de la consulta y, para tal efecto, se debe determinar si las modificaciones normativas eran susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas en la entidad.

"En ese sentido, se requiere examinar el contenido del decreto controvertido por lo cual se mencionarán sintéticamente el alcance de las disposiciones expedidas en la Ley de Educación de Aguascalientes, en la sección tercera del capítulo III del título cuarto de esa legislación.

"La sección tercera, denominada "De la Educación Indígena", que se integra únicamente por el artículo 55, establece que en el Estado:

"• Se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos de todas las personas, pueblos y comunidades indígenas, migrantes y jornaleros agrícolas.

"• Que las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas de la entidad federativa como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento, en términos de lo establecido en la Ley General de Educación.

"• Además, que la educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia

cultural y lingüística, además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas.

"Como se esgrimió de forma introductora, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las disposiciones impugnadas impactaron en la regulación y reconocimiento de los derechos fundamentales de los que son titulares dichos pueblos y comunidades, inclusive respecto de las comunidades afromexicanas.

"Lo anterior, ya que expresamente se estableció en la Ley de Educación en comento que se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos de diversos sectores, incluyendo a las personas indígenas, enfatizando que las acciones estatales en la materia coadyuvarán a salvaguardar y promover la tradición oral y escrita indígena, así como de sus lenguas, como objeto y fuente de conocimiento.

"Se advierte que el legislador no sólo reconoce el derecho a la educación de las personas indígenas, sino que establece que la educación que imparta el estado contribuirá a preservar la cultura, conocimientos y tradiciones, lo cual también se considera un (sic) medida de protección a su patrimonio cultural y reconocimiento de sus tradiciones, a lo que también es una prerrogativa de los pueblos y comunidades originarios.

"... En consecuencia, este organismo autónomo considera que dicho acto estatal es claramente susceptible de afectarles directamente, en virtud de que se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de los derechos de los indígenas y afromexicanos, en la medida que buscan que la educación que reciban sea acorde a sus necesidades educativas y a su cultura.

"...

"III) Falta de consulta a las personas con discapacidad en la ley impugnada.

"Del análisis del proceso legislativo que dio origen al decreto por el que se expidió, la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, se advierte que no

existió consulta estrecha y participación activa a las personas con discapacidad, a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto, toda vez que contiene disposiciones que atañen a ese sector de la población.

"...

"Sin perjuicio de ello, se considera relevante enfatizar que, para esta Comisión Nacional, la consulta previa a las personas con discapacidad no es una mera formalidad, sino que se erige como una garantía primaria de defensa de sus derechos, por lo que si la convención tiene como finalidad la inclusión de un grupo social que históricamente ha sido excluido y marginado, este derecho es un medio de suma importancia para poder llegar a una sociedad realmente inclusiva.

"De esta manera, el derecho humano de las personas con discapacidad a ser consultada sobre las medidas legislativas que sean susceptibles de afectarles, supone un ajuste en los procesos democráticos regulares, en virtud de que los mismo no bastan para atender las particularidades de las personas con algún tipo de discapacidad, siendo necesario que de manera previa a la adopción de tales medidas se les dé plena participación en su elaboración.

"En ese sentido, al tener rango constitucional y convencional dicho requisito significa que la ausencia del mismo debe considerarse como un vicio formal con potencial invalidante del procedimiento legislativo y, en consecuencia, del decreto reclamado específicamente, que fue expedido como producto de éste."

3. TERCERO.—Los preceptos que se estiman infringidos son los artículos 1o., 2o., 3o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, 4, 5, 12, 14, 17, 24, 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño; artículo 12 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 2 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 1, 2, 13 y 16 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"; 1, 2, 19 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículos 2 y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles

y Políticos; 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y, 1 y 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

4. CUARTO.—Mediante proveído de veinticinco de junio de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes, a la que correspondió el número 129/2020 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

5. Por diverso acuerdo de uno de julio de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad, tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que ostentó y por designadas a las personas autorizadas y delegados. Además, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes para que rindieran sus respectivos informes, así como para que el primero de los referidos enviara copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado y al segundo para que remitiera un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que constara la publicación del decreto controvertido. Por último, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República.

6. Por diversos acuerdos de seis de agosto de dos mil veinte, el Ministro presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a las acciones de inconstitucionalidad 170/2020 y 207/2020, promovidas por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, teniendo en cuenta que, entre éstas y aquélla, existía coincidencia en cuanto a la normativa impugnada, por lo que decretó la acumulación y turnó los expedientes al citado Ministro.

7. Mediante proveídos de catorce y dieciocho de agosto de dos mil veinte, respectivamente, el Ministro instructor admitió a trámite las mencionadas acciones de inconstitucionalidad 170/2020 y 207/2020; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, para que rindieran sus respectivos informes y, a la Fiscalía General de la República, para que formulara el pedimento correspondiente.

8. QUINTO.—Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, rindieron sus informes en los términos plasmados en sus respectivos oficios.

9. SEXTO.—La Fiscalía General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

10. SÉPTIMO.—Mediante acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil veinte, el Ministro instructor señaló que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes, formularon alegatos. Además, cerró instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

11. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, incisos d) y g),[19] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I,[20] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al plantearse la posible contradicción entre diversos preceptos contenidos

[19] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:
"**d)** El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;
"**g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; ..."
[20] "**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; ..."

en el Decreto Número 341 por el que "*se expide la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes*", publicado en la primera sección del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el veinticinco de mayo de dos mil veinte, y la Constitución Federal, así como en diversos tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte.

12. SEGUNDO.—**Fijación de la litis.** Por cuestión de orden, deben precisarse, en primer lugar, las cuestiones efectivamente impugnadas por los promoventes que serán materia de análisis en el presente asunto.

Acción de inconstitucionalidad 129/2020.

13. De la lectura integral del escrito, se advierte que se combate la última parte del quinto párrafo del artículo 4o. de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes.

Acción de inconstitucionalidad 170/2020.

14. De la lectura integral del escrito, se advierte que se controvierte la última parte del párrafo quinto del artículo 4o. de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes.

Acción de inconstitucionalidad 207/2020.

15. Las cuestiones controvertidas son el artículo 4o., quinto párrafo, última parte, así como las secciones tercera "De la Educación Indígena" y quinta "De la educación inclusiva" contenidas en el capítulo III del título cuarto de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto 341 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 25 de mayo de 2020.

16. TERCERO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,[21] establece que

[21] "**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean

el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la ley que se impugna sea publicada en el medio oficial correspondiente y en caso de que el último día fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

17. Al respecto, debe destacarse que en atención a la circunstancia extraordinaria ocasionada con motivo de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se declaró inhábil para dicho órgano jurisdiccional el periodo comprendido entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte, cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte; de esta manera, conforme a lo dispuesto en el punto segundo del Acuerdo General 14/2020,[22] **a partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levantó la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal.**

18. Ahora bien, en el presente caso se advierte que el decreto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el veinticinco de mayo de dos mil veinte; por tanto, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del veintiséis de mayo al veinticuatro de junio de dos mil veinte.

19. En ese sentido, toda vez que la demanda que quedó registrada bajo el número de expediente 129/2020 fue presentada a través del Sistema Electrónico de este Alto Tribunal el **diecisiete de junio de dos mil veinte,** y por su parte las diversas 170/2020 y 207/2020 fueron recibidas en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el

publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

[22] "**SEGUNDO**. A partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levanta la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal, sin menoscabo de aquéllos que hayan iniciado o reanudado en términos de lo previsto en los puntos tercero de los Acuerdos Generales 10/2020 y 12/2020, así como cuarto del diverso 13/2020. Lo anterior implica la reanudación de los plazos en el punto en que quedaron pausados y no su reinicio."

tres de agosto de dos mil veinte, es decir, el primer día hábil siguiente al del vencimiento del plazo previsto en la ley reglamentaria, entonces es dable concluir que su presentación resulta oportuna.

20. CUARTO.—**Legitimación.** A continuación se analiza la legitimación de los promoventes.

Acción de inconstitucionalidad 129/2020

21. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes es un órgano legitimado para promover el presente medio de control en contra de leyes del Estado.

22. Asimismo, el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia[23] señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello. Al respecto, de acuerdo con el artículo 19, fracciones I y XXII, de la Ley de la Comisión Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes,[24] el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes tiene la facultad de representar legalmente a dicho órgano.

23. Máxime que el escrito inicial está firmado por J. Asunción Gutiérrez Padilla ostentándose como presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes, y para acreditarlo ofreció copia del Decreto 214

[23] **Ley reglamentaria de la materia**
"**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."
[24] "**Artículo 19.** El presidente tiene las siguientes obligaciones y atribuciones:
"**I.** Representar legalmente a la Comisión y delegar dicha representación en los servidores públicos de la Comisión que, por la naturaleza de sus funciones, corresponda según el caso; "...
"**XXII.** Interponer, en su calidad de representante de la Comisión, en contra de leyes que violen los derechos humanos y que fueren expedidas por el Congreso del Estado, la acción de inconstitucionalidad que señala la fracción II, inciso g) del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

de veinticinco de diciembre de dos mil diecisiete. Consecuentemente, el promovente tiene legitimación procesal activa y está representado por persona legalmente facultada para ello.

Acción de inconstitucionalidad 170/2020.

24. Los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 62, primer párrafo, de su ley reglamentaria disponen:

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

"…

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"…

"d) **El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;**

"…"

"Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

"…"

25. De conformidad con los artículos transcritos, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de las Legislaturas de los Estados, podrán promover acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes expedidas por el Congreso Local, para lo cual la demanda de acción de inconstitucionalidad deberá estar firmada por cuando menos dicho porcentaje de legisladores:

26. En el caso de la **acción de inconstitucionalidad 170/2020** suscriben la demanda: **1.** Elsa Amabel Landín Olivares, **2.** Margarita Gallegos Soto, **3.** Elsa Lucía Armendáriz Silva, **4.** Natzielly Teresita Rodríguez Calzada, **5.** Erica Palomino Bernal, **6.** Juan Manuel Gómez Morales,[25] **7.** Jose Manuel González Mota, **8.** Heder Pedro Guzmán Espejel, **9.** Cuauhtémoc Cardona Campos, **10.** Jorge Saucedo Gaytán y **11.** Mario Armando Valdez Herrera,[26] en su carácter de diputados integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes, personalidad que acreditan con el ejemplar del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, publicación extraordinaria de fecha veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho, por el cual se declara la integración de dicha Legislatura y en el que consta dicha personalidad.

27. Ahora, el artículo 17, inciso A, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes,[27] establece que el Congreso del Estado estará **integrado por dieciocho diputados** electos según el principio de votación de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y **nueve diputados** electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal cuya demarcación es el Estado.

---

[25] *Juan Manuel Gómez Morales, fue omiso en suscribir el presente escrito de acción de inconstitucionalidad.*

[26] Como se advierte del escrito de demanda que fue presentado ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[27] "**Artículo 17.** En el Estado la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como los Ayuntamientos se verificarán por medio de elecciones democráticas, libres auténticas y periódicas, a través del ejercicio del sufragio universal, libre, secreto, directo e intransferible.
A. El Congreso del Estado estará integrado por **dieciocho** diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y **nueve** diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal cuya demarcación es el Estado. ..."

28. Por lo tanto, si en el caso la demanda fue suscrita por diez diputados integrantes del Congreso del Estado de Aguascalientes, quienes representan el treinta y siete punto tres por ciento (37.03%) de dicho órgano legislativo, es claro que los promoventes tienen legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad. Aunado a que impugnan la constitucionalidad del Decreto 341, mediante el cual se expide la Ley de Educación para el Estado de Aguascalientes, expedido por el propio Congreso de la entidad.

Acción de inconstitucionalidad 207/2020.

29. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales, entre otras.

30. En este sentido, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su Reglamento Interno, corresponde a la presidenta de la referida Comisión su representación legal, por lo que si quien suscribe el escrito inicial de la presente acción, es María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo.

31. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, procede reconocerse la legitimación activa en este asunto.

32. Máxime que el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea Parte, sin que establezca otra condición.

33. QUINTO.—**Causas de improcedencia.** Previo a analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas, corresponde al Pleno de esta Suprema

Corte analizar si se actualiza una causa de improcedencia con motivo de la aprobación, por parte del Congreso del Estado de Aguascalientes, del Decreto 582, publicado el veintinueve de junio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado, mediante el cual se incorporaron modificaciones a una de las normas aquí impugnadas de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes; lo cual se advierte de oficio, con fundamento en los artículos 65 y 19 de la ley reglamentaria.[28]

34. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que respecto del artículo 4o., párrafo quinto, última parte, de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, se actualiza la causa de improcedencia, prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al haber ***cesado los efectos*** de dicha norma general impugnada, al haber sido reformada en el Decreto 582, publicado el veintinueve de junio de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Estado.

35. El artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

[28] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; II. Contra normas generales o actos en materia electoral; III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez; IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21; y, VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio. ..."
"**Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad. ..."

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

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; ..."

36. Al igual que en la controversia constitucional, en la acción de inconstitucionalidad la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, se actualiza cuando dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en este medio de control de constitucionalidad.[29]

37. En este sentido, este Pleno nota que en las acciones de inconstitucionalidad 129/2020 promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes; 170/2020 promovida por la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes y 207/2020 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se impugnó, entre otras normas, el artículo 4o., quinto párrafo, última parte, de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto 341 publicado en el

[29] "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA**. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria." (Jurisprudencia P./J. 8/2004, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, materia constitucional, página 958, registro digital: 182048.)

Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo de dos mil veinte.

38. Al respecto, los accionantes plantearon conceptos de invalidez relacionadas en lo general con la violación al derecho a la educación previsto en el artículo 3o. constitucional, así como al interés superior del menor.

39. No obstante, es un hecho notorio que el veintinueve de junio de dos mil veintiuno se publicó en el Periódico Oficial de Aguascalientes el Decreto 582, mediante el cual se incorporaron modificaciones a varias normas, entre las que se encuentra el artículo 4o., quinto párrafo, última parte, de la ley de educación local.

40. Para reflejar lo anterior, se tiene en consideración el contenido de los decretos mencionados, que se presentan en el cuadro comparativo siguiente: (*Se subrayan las porciones previamente impugnadas y en negritas las modificaciones respectivas*).

DECRETO IMPUGNADO	DECRETO POSTERIOR
Decreto No. 341. Se expide la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes.	**Decreto No. 582.** Se reforma (sic) los artículos 4o., párrafo quinto, 82, incisos c) y d); 123, párrafo segundo; y 124, párrafo primero y fracción XII; y se adiciona un inciso e) al artículo 82; y la fracción XIII al artículo 124; todos de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, para quedar en los términos siguientes:
"**Artículo 4o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación de excelencia que garantice el máximo logro de aprendizaje de los educandos, en condiciones de equidad, sin discriminación alguna por motivos de raza, sexo, religión, lengua, ideología, embarazo, impedimento físico o mental, o cualquier otra condición personal, social o económica, por lo tanto, todos los habitantes del Estado de Aguascalientes tienen las mismas oportunidades de acceso, tránsito, permanencia, avance	"**Artículo 4o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación de excelencia que garantice el máximo logro de aprendizaje de los educandos, en condiciones de equidad, sin discriminación alguna por motivos de raza, sexo, religión, lengua, ideología, embarazo, impedimento físico o mental, o cualquier otra condición personal, social o económica, por lo tanto, todos los habitantes del Estado de Aguascalientes tienen las mismas oportunidades de acceso, tránsito, permanencia, avance académico y,

académico y, en su caso, egreso oportuno en el Sistema Educativo Nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las instituciones educativas con base en las disposiciones aplicables.

"Toda persona gozará del derecho fundamental a la educación bajo el principio de la intangibilidad de la dignidad humana.

"La educación es medio fundamental para adquirir, actualizar, completar, ampliar, transmitir y acrecentar la cultura y conocimientos, así como formar y desarrollar íntegramente a las niñas, niños y jóvenes en sus responsabilidades y derechos sociales, cívicos, económicos, culturales y de respeto al medio ambiente; es un proceso permanente que contribuye al desarrollo humano, su bienestar y a la transformación y mejoramiento de la sociedad; es factor determinante para la adquisición de conocimientos significativos y la formación integral para la vida de las personas con un sentido de pertenencia social basado en el respeto de la diversidad, y es medio fundamental para la construcción de una sociedad equitativa y solidaria.

"En el Sistema Educativo Estatal deberá asegurarse la participación activa de todos los involucrados en el proceso educativo, con sentido de responsabilidad social, privilegiando la participación de los educandos, madres, padres de familia y docentes, para alcanzar los fines de la educación y contribuir al desarrollo económico, social y cultural.

"Por consiguiente, las madres y padres de familia reforzarán desde el hogar, el fomento a sus hijos o pupilos sobre los valores cívicos, así como el desarrollo cognitivo y académico, el aprecio por las tradiciones culturales y artísticas de nuestra entidad federativa; propiciando

en su caso, egreso oportuno en el Sistema Educativo Nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las instituciones educativas con base en las disposiciones aplicables.

"Toda persona gozará del derecho fundamental a la educación bajo el principio de la intangibilidad de la dignidad humana.

"La educación es medio fundamental para adquirir, actualizar, completar, ampliar, transmitir y acrecentar la cultura y conocimientos, así como formar y desarrollar íntegramente a las niñas, niños y jóvenes en sus responsabilidades y derechos sociales, cívicos, económicos, culturales y de respeto al medio ambiente; es un proceso permanente que contribuye al desarrollo humano, su bienestar y a la transformación y mejoramiento de la sociedad; es factor determinante para la adquisición de conocimientos significativos y la formación integral para la vida de las personas con un sentido de pertenencia social basado en el respeto de la diversidad, y es medio fundamental para la construcción de una sociedad equitativa y solidaria.

"En el Sistema Educativo Estatal deberá asegurarse la participación activa de todos los involucrados en el proceso educativo, con sentido de responsabilidad social, privilegiando la participación de los educandos, madres, padres de familia y docentes, para alcanzar los fines de la educación y contribuir al desarrollo económico, social y cultural.

(Reformado, P.O. 29 de junio de 2021)
"Por consiguiente, las madres y padres de familia reforzarán desde el hogar, el fomento a sus hijos o pupilos sobre los valores cívicos, así como el desarrollo cognitivo y académico, el aprecio por las tradiciones culturales y artísticas de nuestra

un ambiente sin violencia en el núcleo familiar, privilegiando las conductas adecuadas y necesarias para poder convivir en sociedad; inculcando a sus hijos o pupilos el respeto y reconocimiento a la autoridad del maestro o personal docente y administrativo de los planteles educativos, además de las normas de convivencia social de las escuelas. **Así mismo la autoridad educativa estatal dará a conocer de manera previa a su impartición, los programas, cursos, talleres y actividades análogas en rubros de moralidad, sexualidad y valores a los padres de familia a fin de que determinen su consentimiento con la asistencia de los educandos a los mismos, de conformidad con sus convicciones.**"	entidad federativa; propiciando un ambiente sin violencia en el núcleo familiar, privilegiando las conductas adecuadas y necesarias para poder convivir en sociedad; inculcando a sus hijos o pupilos el respeto y reconocimiento a la autoridad del maestro o personal docente y administrativo de los planteles educativos, además de las normas de convivencia social de las escuelas. "…"

41. Como se observa en el cuadro comparativo, **entre las modificaciones realizadas se encuentra precisamente la derogación de la porción normativa impugnada.**

42. Por tanto, con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, respecto del artículo 4o., quinto párrafo, última parte, de la Ley de Educación de Aguascalientes, debe sobreseerse por actualizarse la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, del mismo ordenamiento, ya que con el Decreto 582 se generó un cambio normativo; considerando, además, que el decreto impugnado no contiene normas de naturaleza penal, por lo que los efectos de una eventual declaratoria de inconstitucionalidad sólo podrían proyectarse hacia el futuro, pero no podría tener efecto retroactivo alguno, en términos del 105, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

43. En esos términos, debe sobreseerse respecto de las acciones de inconstitucionalidad 129/2020 y 170/2020, y parcialmente respecto de la acción de inconstitucionalidad 207/2020, únicamente en relación con el artículo 4o., quinto párrafo, última parte, de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes expedida mediante Decreto Número 341 por la LXIV Legislatura del Congreso

del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes publicada en la Primera Sección del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el veinticinco de mayo del año dos mil veinte.

44. SEXTO.—**Invalidez por falta de consulta previa de las secciones tercera denominada "De la educación indígena" y quinta denominada "De la educación inclusiva", contenidas en el capítulo III del título cuarto "Del Sistema Educativo Estatal" de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su respectivo ocurso[30] sostiene –esencialmente– que debe declararse la invalidez de las secciones tercera "De la Educación Indígena" y quinta "De la educación inclusiva" contenidas en el capítulo III del título cuarto, de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, porque vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente, en la medida en que las disposiciones normativas que los integran impactan significativamente a los pueblos y comunidades indígenas, además de que están estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

45. Este Tribunal Pleno considera que son **fundados** los argumentos sostenidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con base en las consideraciones siguientes:

46. En relación con el derecho a la consulta, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el hecho de que las medidas legislativas que incidan directamente en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas de una entidad federativa puedan resultar benéficas para esos grupos no es justificación para omitir consultarles previamente a la toma de decisiones.

[30] Que dio origen a la acción de inconstitucionalidad 207/2020.

47. Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido en reiteradas ocasiones que, independientemente del beneficio material que una medida legislativa o reglamentaria pueda generar en las condiciones de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, existe una obligación constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos cuando tales medidas puedan afectarles de manera directa.

48. Al resolver la **controversia constitucional 32/2012**[31] se sostuvo que los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

49. En dicho precedente, se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de los postulados del artículo 2o. constitucional, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal, así como los diversos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo por sí mismos toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas, antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el Convenio.

[31] Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en canto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un Municipio indígena, y presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra.

50. Por consiguiente, se concluyó que en los supuestos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las Legislaturas locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

51. Además, a la par del desarrollo de criterios específicos para evaluar la validez de las consultas a las comunidades indígenas y afromexicanas, se ha ido precisando, caso por caso, qué debe entenderse por "*medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*", de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

52. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015,**[32] se concluyó que cuando el objeto de regulación de una legislación eran precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

53. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**[33] se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.

[32] Resueltas en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I., reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

[33] Resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

54. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**[34] se consideró que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.

55. De lo anterior se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas y afromexicanas deben ser consultadas conforme a los estándares del Convenio referido, siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.

56. Asimismo, el Tribunal Pleno ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas y tribales a los que alude el artículo 6 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.

57. En la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**[35] se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**[36] se declaró la invalidez de disposiciones normativas porque no se

[34] Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

[35] Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I., en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I., anunciaron sendos votos concurrentes.

[36] Falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González

consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas estaban relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa, a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

58. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**[37] se invalidaron también por consulta deficiente, diversas disposiciones cuyo objetivo explícito era elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y las comunidades afromexicanas del Estado de Guerrero.

59. En dicho precedente, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta debían preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta, que si bien debían ser flexibles, lo cierto era que debían prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, implicaran la observancia del derecho a la consulta y la materia-

Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del Municipio indígena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

[37] Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

lización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada; asimismo, se refirió que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, debían observar, como mínimo, las características y fases siguientes:

60. 1. **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

61. 2. **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

62. 3. **Fase de deliberación interna.** En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

63. 4. **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

64. 5. **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

65. En estos casos, el Tribunal Pleno ha explicado que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador,[38] en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que, la afectación directa, no podía tener una connotación

[38] Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada 117/2019 y 81/2018.

exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental, pues estimar que la afectación directa fuese sólo aquélla que perjudicara a esos grupos bajo los estándares del legislador, implicaría realizar un pronunciamiento a priori sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio Internacional del Trabajo.

66. Lo anterior se reiteró en la **acción de inconstitucionalidad 136/2020,**[39] así como en la diversa **212/2020,**[40] esta última resuelta el uno de marzo de dos mil veintiuno.

67. En ese sentido, con base en los precedentes resueltos por este Alto Tribunal se concluye que la consulta indígena se instituye como un contenido constitucional que se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes, como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo.

68. Por su parte, en relación con el derecho a la consulta en materia de derechos de las personas con discapacidad, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,[41] esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que también forma parte de las formalidades esenciales del procedimiento.

---

[39] En este asunto se declaró la invalidez del Decreto Número 460, por el que se adicionaron los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

[40] En el tema de trato por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

[41] **"Artículo 4**

"Obligaciones generales

"1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

69. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**[42] el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigencia se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos de esos grupos.

70. En dicho asunto, se sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra la sociedad civil, y más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones

"…
"**3.** En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

[42] Fallada en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Los Ministros Luna Ramos, Piña Hernández y presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.
En dicho asunto se declaró la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI –únicamente en la porción normativa que señala: "al igual que de los certificados de habilitación de su condición" –, 16, fracción VI –sólo en la porción normativa que señala: "los certificados de habilitación"–, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince, por ser contrarios a los derechos humanos de igualdad, libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, pues la circunstancia de que se pretenda requerir a las personas con la condición de espectro autista, un documento que avale sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traduce en una medida que lejos de coadyuvar a su integración a la sociedad en general y al empleo en particular, constituye un obstáculo injustificado para poder acceder a una vida productiva en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población.

de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

71. Por su parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018,**[43] el Pleno de este Tribunal Constitucional señaló que como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:

72. • **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

73. • **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a los niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

74. • **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser

[43] Fallada en sesión celebrada el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

75. Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto en ésta como durante el proceso legislativo.

76. La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

77. • **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.

78. • **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

79. • **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto

de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

80. • **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, las que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

81. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

82. De manera más reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016,**[44] este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo, y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicados mediante Decreto 1447/2016 XX P.E., de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad; consideraciones que fueron reiteradas al resolver la diversa **acción de inconstitucionalidad 212/2020,**[45] antes citada, resuelta el uno de marzo de dos mil veintiuno.

83. En suma, se puede considerar que las consultas previas en materia indígena y de derechos de personas con discapacidad son formalidades esenciales del procedimiento legislativo cuando se actualizan los estándares precisados.

[44] Fallada en sesión celebrada el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.
[45] En el tema de trato por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

84. Ahora, en el presente asunto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversas disposiciones del Decreto No. 341, por medio del cual se aprobó la creación de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, específicamente, las secciones tercera "De la Educación Indígena" y quinta "De la educación inclusiva" contenidas en el capítulo III del título cuarto del referido ordenamiento, porque vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente.

85. Las disposiciones impugnadas, textualmente establecen:

"Sección Tercera
"De la Educación Indígena

"**Artículo 55.** En el Estado se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas de la entidad federativa como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento, en términos de lo establecido en la Ley General de Educación.

"La educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas."

"...

"Sección Quinta
"De la educación inclusiva

"**Artículo 58.** La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso,

permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos.

"Tiene como principios la equidad social y el respeto a los derechos humanos a través de la integración educativa, que se entiende como las estrategias que permitan a personas con necesidades educativas especiales incorporarse a la educación en condiciones adecuadas a sus requerimientos y a su desarrollo integral. Asimismo, tiene como objetivo propiciar el logro de los propósitos de la educación básica y media superior a través del apoyo psicopedagógico y de la capacitación laboral de los alumnos con algún tipo de discapacidad intelectual, física o ambas, ya sea temporal o definitiva, o en situación de riesgo. Los alumnos con aptitudes o capacidades sobresalientes también recibirán ayuda psicopedagógica para su formación integral."

"**Artículo 59.** La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto buscarán:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, sexo, creencias

religiosas, convicciones éticas o de conciencia, así como por sus características, preferencias, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras;

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación; y,

"VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad."

"**Artículo 60.** En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

"La autoridad educativa estatal, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la autoridad educativa federal, para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizará lo siguiente:

"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva; y,

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación."

"**Artículo 61.** Para garantizar la educación inclusiva, la autoridad educativa estatal, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y,

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades. Por lo que para la identificación y atención educativa de los estudiantes con aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa estatal, con base a la disponibilidad presu-

puestal, establecerá los lineamientos para la evaluación diagnostica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación, en la educación básica, media superior y superior. Sujetándose a los lineamientos del sistema educativo nacional."

"**Artículo 62.** En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente Ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables.

"Con la finalidad de atender las disposiciones y llevar a cabo las acciones y medidas señaladas en el (sic) presente sección el Gobierno del Estado asignará un presupuesto necesario para cumplir con los objetivos de la educación especial pública y distribuirlo eficientemente para lograr el desarrollo integral de las personas con necesidades educativas especiales. Para ello construirá, adaptará y mantendrá los edificios indispensables para este fin, buscará la creación de centros de atención múltiples para personas con discapacidad, en los municipios del interior, sin menoscabo de la participación privada. En caso de requerirlo las personas con necesidades educativas especiales podrán contar con beca de estudios."

"**Artículo 63.** Los centros de educación especial serán atendidos por un equipo multidisciplinario, cuya responsabilidad principal es apoyar a las personas que requieran de los servicios de educación especial y se constituirá por especialistas titulados y demás personal profesional que demande el servicio. Los integrantes de este equipo deberán ejercer funciones acordes con su formación, estarán encargados del apoyo a las personas con necesidades educativas especiales, mediante el proceso de detección, determinación, atención, evaluación y seguimiento. La función académica será exclusiva de profesores egresados de las instituciones formadoras de docentes."

86. De la transcripción anterior se advierte que las disposiciones impugnadas regulan aspectos dirigidos a garantizar el derecho a la educación en el Estado de Aguascalientes, especialmente, en lo que se refiere a la educación indígena e inclusiva.

87. En específico, la sección tercera denominada "De la Educación Indígena", se advierte que regula aspectos relacionados con la garantía de los derechos

educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas, con la finalidad de atender a sus necesidades, para lo cual se prevé que la educación indígena deberá basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y la cultura del Estado.[46]

88. Por su parte, la sección quinta denominada "De la Educación Inclusiva", regula lo relativo a la educación inclusiva, entendida como el conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que aminoran el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los estudiantes, eliminando prácticas de discriminación, exclusión y segregación, basada en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de las y los educandos.[47]

89. Además, establece como finalidad de la educación inclusiva, la de favorecer el aprendizaje de todas y todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, y enlista distintas acciones que al efecto debe considerar el Estado.[48]

90. Asimismo, prevé la garantía del derecho a la educación a los alumnos con condiciones especiales transitorias y definitivas, aptitudes sobresalientes o que enfrentan barreras para el aprendizaje y participación, para lo cual se prevén una serie de medidas que las autoridades educativas en el ámbito de su competencia pueden realizar para atender a aquellos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos.[49]

91. También se prevé la obligación del Gobierno del Estado de asignar un presupuesto necesario para cumplir con los objetivos de la educación especial pública y distribuirlo eficientemente para lograr el desarrollo integral de las personas con necesidades educativas especiales. Asimismo, se precisa que los centros de educación especial serán atendidos por un equipo multidisciplinario, cuya

[46] Artículo 55.
[47] Artículo 58.
[48] Artículo 59.
[49] Artículos 60 y 61.

responsabilidad principal es apoyar a las personas que requieran de los servicios de educación especial y se constituirá por especialistas titulados y demás personal profesional que demande el servicio.[50]

92. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el legislador del Estado estaba obligado a realizar las dos consultas identificadas, previamente a aprobar la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, toda vez que en su contenido se incluyen medidas susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de las comunidades indígenas, y de incidir en los intereses y/o esfera jurídica de las personas con discapacidad, en la medida en que incluye disposiciones destinadas a garantizar el derecho a la educación de dichos sectores de la población.

93. Además, porque se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, en la medida en que buscan que la educación que reciben sea acorde a sus necesidades educativas, y que contribuya a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones.

94. Asimismo, atañen a las personas con discapacidad al contener normas encaminadas a garantizar que la educación sea inclusiva, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por su condición.

95. Lo anterior sin que sea necesario evaluar de fondo los méritos de esta impugnación, porque basta comprobar que las medidas contenidas en la ley actualizan los estándares jurisprudenciales de este Tribunal Pleno para tornar exigibles las referidas consultas previas, lo que debe tenerse como colmado en grado suficiente, ya que la ley combatida reglamenta las condiciones en que las comunidades y pueblos indígenas, así como las personas con discapacidad acceden y son destinatarios de la educación indígena e inclusiva en dicha entidad federativa, de ahí que es claro que resultaba necesario consultarlos previamente a tomar una decisión.

[50] Artículos 62 y 63.

96. Ahora bien, de las constancias de autos se observa que, en el procedimiento legislativo que dio origen a las normas impugnadas, se realizó lo siguiente:

97. **a) Presentación de las iniciativas.** El veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, las diputadas Dennys Eduardo Gómez Gómez, Juan Manuel Velasco Serna, Natzielly Calzada Rodríguez, Ma. Irma Guillén Bermúdez y Mario Armando Valdez Herrera presentaron iniciativa de reforma a diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes.

98. **b) Turno de las iniciativas.** Presentada la respectiva iniciativa, la presidencia de la Mesa Directiva del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes les dio curso legal para su trámite legislativo, remitiéndola a la Comisión de Educación y Cultura.

99. **c) Dictamen de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.** El dieciocho de mayo de dos mil veinte se suscribió el dictamen correspondiente, que fue aprobado por cinco votos de sus integrantes.

100. **d) Aprobación del dictamen.** En sesión ordinaria de la LXIV Legislatura del Estado de Aguascalientes celebrada el veintiuno de mayo de dos mil veinte, previa dispensa de la lectura total del dictamen, se sometió a consideración el dictamen que se aprobó por unanimidad de los veintisiete diputados presentes.

101. **e) Remisión del decreto para su publicación.** Aprobado el dictamen, se remitió el decreto respectivo al Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes, para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

102. **f) Publicación.** El veinticinco de mayo de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el Decreto No. 341 mediante el cual se aprueba la creación de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes.

103. De lo anterior se advierte que en las fases del proceso legislativo no se introdujeron las consultas exigidas constitucionalmente, pues solo consistió en la presentación de iniciativas por parte de diversos diputados del Congreso del Estado de Aguascalientes, su turno a la Comisión de Educación y Cultura, la aprobación del dictamen con proyecto de decreto por los integrantes de la Comisión referida, su discusión y aprobación en el Pleno del Congreso Local; y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del gobernador del Estado.

104. Por tanto, debe considerarse que dichas violaciones son suficientes por sí mismas para generar la invalidez de los artículos 55, 58, 59, 60, 61, 62 y 63 de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes.

105. Por lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno estima que se vulneraron en forma directa los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y, en consecuencia, se **declara la invalidez parcial** de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, esto es, únicamente de las secciones tercera "De la Educación Indígena" integrado por el artículo 55, y quinta "De la educación inclusiva", integrada por los artículos 58 a 63.

106. SÉPTIMO.—**Efectos.** En términos de los artículos 41, fracción IV, 45, párrafo primero y 73 de la de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,[51] las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere, y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; así como, por extensión, invalidar todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

107. **Preceptos declarados inválidos.** Conforme a lo resuelto en el Considerando sexto de este fallo, se declara la invalidez de los artículos 55, 58, 59, 60, 61, 62 y 63 de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, expedida

[51] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"…
"**IV.** Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."
"**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."
[51](sic) Similar determinación fue tomada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016 fallada el veintiocho de junio de dos mil dieciocho bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. En ese asunto, se declaró la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, ante la falta de una consulta indígena, determinación que surtiría efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

mediante Decreto 341 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo de dos mil veinte, por ser contrarios a lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, en lo particular, los diversos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

108. **Efectos específicos de la declaración de invalidez.** Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que conforme a la jurisprudencia P./J. 84/2007, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS."[52]

109. En esa jurisprudencia se sostiene que los efectos que este Tribunal Constitucional imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido

[52] El texto de la jurisprudencia P./J. 84/2007, es el siguiente: "De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda'; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).". Datos de localización; Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777, registro: 170879.

constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

110. Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada.

111. Por ello, este Tribunal Pleno ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones muy graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación.

112. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

113. Cabe puntualizar que si bien en diversos precedentes,[53] esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido un plazo de seis meses para que los Congresos Locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, o de doce meses, tal como se determinó en las acciones de inconstitucionalidad 84/2016,[54]

[53] Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018, 1/2017 y 80/2017 y su acumulada 81/2017, resueltas el veintisiete de agosto y uno de octubre, ambos de dos mil diecinueve, y veinte de abril de dos mil veinte, respectivamente.

[54] Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones y con razones adicionales, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, *consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos doce meses después a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, esto es, realizar la consulta a los indígenas*. La Ministra Piña Hernández votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

81/2018 y 201/2020,[55] e incluso, de ciento ochenta días naturales para el surtimiento de efectos de la declaración de invalidez de actos legislativos respecto de los cuales se omitió la consulta previa a las personas con discapacidad,[56] incluso, de dieciocho meses, ante las serias dificultades y riesgos que implica celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-CoV2.

114. Atendiendo al último plazo que ha fijado esta Suprema Corte, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se determina que la declaración de invalidez de los artículos 55, 58, 59, 60, 61, 62 y 63 de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto 341 publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo de dos mil veinte, debe postergarse sus efectos por dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de este fallo a la Legislatura Estatal con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado de Aguascalientes cumple con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad.

[55] Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Indicándose que "*la declaración de invalidez de los decretos impugnados surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. El motivo de este plazo es que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad incluidos en los decretos que se declaran inválidos, de los posibles efectos benéficos de las normas sin permitir al Congreso de Chihuahua emitir una nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Similares decisiones se tomaron en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, la acción de inconstitucionalidad 1/2017 y la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada. Sin embargo, en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-CoV2-COVID19 en el plazo de seis meses establecido en dichos precedentes, esta Suprema Corte considera pertinente duplicar el plazo referido, tal como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Al igual que se aclaró en este último precedente, el establecimiento del plazo de doce meses para que surta sus efectos la invalidez de los decretos impugnados no representa impedimento alguno para que el Congreso del Estado de Chihuahua realice las consultas requeridas bajo las condiciones que le impone el parámetro de regularidad constitucional y expida una nueva ley en un tiempo menor.*"

[56] Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el veinte y veintiuno de abril de este dos mil veinte.

115. **Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Aguascalientes.** Tomando en cuenta que el Congreso del referido Estado en ejercicio de su libertad de configuración y considerando lo establecido en la Ley General de Educación determinó regular en los artículos los artículos 55, 58, 59, 60, 61, 62 y 63 de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, aspectos relacionados con la educación indígena y la educación inclusiva, debe estimarse que la invalidez de dicha regulación derivada de la ausencia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas así como la de las personas con discapacidad, debe traducirse en una consecuencia acorde a la eficacia de esos derechos humanos, por lo que se impone concluir que la declaración de invalidez de la referida regulación no se limita a su expulsión del orden jurídico sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle las consultas correspondientes, cumpliendo con los parámetros establecidos en el considerando sexto de esta determinación, y dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dichas consultas, emita la regulación que corresponda en materia de educación indígena, así como de educación inclusiva.

116. Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Aguascalientes, para de que dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutivos de esta resolución lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el considerando sexto de esta decisión, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como la de las personas con discapacidad y, dentro del mismo plazo, emita la regulación correspondiente en materia de educación indígena y de educación inclusiva. Lo anterior, en el entendido de que las consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación del Estado, que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad.

117. El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad, de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permitir al Congreso del Estado de Aguascalientes atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la Legislatura local pueda legislar en relación

con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realicen las consultas en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

118. Este criterio fue reiterado por el Pleno de este Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 176/2020,[57] 193/2020,[58] 78/2018,[59] 179/2020,[60] 214/2020[61] y 131/2020 y su acumulada 186/2020.[62]

[57] Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández votaron en contra. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.
Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado de Jalisco a que lleve a cabo la consulta de mérito y emita la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta no debe limitarse al decreto declarado inconstitucional, sino que deberá tener un carácter abierto. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.
[58] Fallada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos en términos generales; mayoría de nueve votos por lo que se refiere al plazo de postergación de la invalidez de dieciocho meses, con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá y de la Ministra Piña Hernández; vota por la invalidez por extensión de diversas disposiciones el Ministro Aguilar Morales y la Ministra Piña Hernández.
[59] Fallada en sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero y 2) vincular al Congreso del Estado de Guerrero a que lleve a cabo la consulta de mérito y emita la regulación correspondiente. La Ministra Piña Hernández votó en contra.
[60] Fallada en sesión celebrada el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en términos generales por unanimidad de once votos; y por mayoría de nueve votos por lo que se refiere a la postergación por dieciocho meses; la Ministra Piña Hernández por la invalidez adicional de otros preceptos.
[61] Fallada el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos por lo que se refiere a que la declaración de invalidez se postergue por dieciocho meses; y unanimidad de once votos por lo que se refiere a la vinculación al Congreso del Estado de Sonora.
[62] Fallada el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en términos generales, por unanimidad de once votos; y por mayoría de nueve votos por lo que se refiere a la postergación de efectos por

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad 207/2020.

SEGUNDO.—Se sobresee en las acciones de inconstitucionalidad 129/2020 y 170/2020, y parcialmente en la acción de inconstitucionalidad 207/2020, respecto del artículo 4o., párrafo quinto, en su porción normativa "Así mismo la autoridad educativa estatal dará a conocer de manera previa a su impartición, los programas, cursos, talleres y actividades análogas en rubros de moralidad, sexualidad y valores a los padres de familia a fin de que determinen su consentimiento con la asistencia de los educandos a los mismos, de conformidad con sus convicciones", de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, expedida mediante el Decreto Número 341, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo de dos mil veinte, en términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 55 y del 58 al 63 de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, expedida mediante el Decreto Número 341, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo de dos mil veinte, de conformidad con el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Aguascalientes, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, por las razones del considerando séptimo de esta ejecutoria.

---

dieciocho meses; la Ministra Piña Hernández por la invalidez adicional de diversos preceptos; el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez adicional de preceptos.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con los puntos resolutivos primero y segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio del sentido normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio del sentido normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio del sentido normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la fijación de la litis, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia (sobreseer de oficio respecto del artículo 4o., párrafo quinto, en su porción normativa "Así mismo la autoridad educativa estatal dará a conocer de manera previa a su impartición, los programas, cursos, talleres y actividades análogas en rubros de moralidad, sexualidad y valores a los padres de familia a fin de que determinen su consentimiento con la asistencia de los educandos a los mismos, de conformidad con sus convicciones", de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, expedida mediante el Decreto Número 341, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo de dos mil veinte).

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo

de Larrea por consideraciones adicionales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 55 y del 58 al 63 de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes, expedida mediante el Decreto Número 341, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de mayo de dos mil veinte. La Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio. La Ministra y los Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez adicional a otros preceptos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez adicional a otros preceptos, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado para que, en dicho plazo, realice las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas con los lineamientos de esta determinación, así como a las personas con discapacidad, y emita la regulación que corresponda en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en el entendido de que esas consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos, dejando a salvo el derecho de las Ministras y de los Ministros de formular los votos que consideren convenientes.

Firman los Ministros presidente y el ponente con el secretario general de Acuerdos que da fe.

Nota: Las tesis aisladas 2a. CXLIII/2016 (10a.), 2a. CXXXVIII/2016 (10a.), 1a. CCLXV/2015 (10a.) y 1a. L/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas, 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas y 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 38, Tomo I, enero de 2017, páginas 791 y 790, 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 305 y 3, Tomo I, febrero de 2014, página 672, con números de registro digital: 2013384, 2013382, 2009925 y 2005536, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 69, Tomo III, agosto de 2019, página 2328, con número de registro digital: 2020401.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 25/2012 (9a.) y I.5o.C. J/15 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época y Novena Época, Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, página 334 y Tomo XXXIII, marzo de 2011, página 2188, con números de registro digital: 159897 y 162561, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVERLA SI EL DECRETO IMPUGNADO SE PUBLICÓ CUANDO SE ENCONTRABAN SUSPENDIDAS LAS LABORES EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERA QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

III. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS AUTORIDADES LEGISLATIVAS ESTÁN OBLIGADAS A REALIZARLA, A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES, ANTES DE ADOPTAR UNA ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTARLAS DIRECTAMENTE, MEDIANTE PROCEDIMIENTOS CULTURALMENTE ADECUADOS, INFORMADOS Y DE BUENA FE.

IV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE YUCATÁN SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES, POR LO DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA.

VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LA AUSENCIA DE ÉSTA CONSTITUYE UN VICIO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE ÚNICAMENTE TIENE POTENCIAL INVALIDANTE RESPECTO DE LAS NORMAS QUE GUARDAN ESTRECHA RELACIÓN CON LA MATERIA DEL DEBER DE CONSULTA.

VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. NATURALEZA DE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS O ADMINISTRATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTARLAS DIRECTAMENTE, PARA EFECTOS DE QUE SE ACTUALICE ESTE DERECHO.

VIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CARACTERÍSTICAS Y FASES QUE DEBE OBSERVAR EL LEGISLADOR EN LOS PROCEDIMIENTOS ENCAMINADOS A CUMPLIR ESTE DERECHO.

IX. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. PARA EFECTO DE DETERMINAR LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR ESE DERECHO, NO ES RELEVANTE SI LA MEDIDA LAS BENEFICIA A JUICIO DEL LEGISLADOR.

X. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CUANDO LA LEGISLACIÓN RESPECTIVA NO ES ESPECÍFICA O EXCLUSIVA PARA ESTOS GRUPOS, SU INCUMPLIMIENTO NO TIENE POTENCIAL INVALIDANTE DE LA TOTALIDAD DE LA LEY, PERO SÍ DE DETERMINADOS ARTÍCULOS.

XI. CONSULTA A GRUPOS VULNERABLES. LOS GRUPOS VULNERABLES TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES DE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

XII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA SU CUMPLIMIENTO RESPECTO DE LA EMISIÓN DE LEYES QUE TRASCIENDAN A ESE GRUPO VULNERABLE, ES NECESARIO QUE EL LEGISLADOR REALICE LOS AJUSTES CORRESPONDIENTES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

XIII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE YUCATÁN SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR ESE GRUPO VULNERABLE, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA.

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DIECIOCHO MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, ASÍ COMO A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA.

XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO HASTA DE DIECIOCHO MESES.

XVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PRETENSIÓN DE INVALIDAR TODAS AQUELLAS NORMAS QUE ESTÉN RELACIONADAS CON LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS DEBE DESESTIMARSE EN VIRTUD DEL CARÁCTER ABIERTO DE LA CONSULTA ORDENADA.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 240/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 21 DE OCTUBRE DE 2021. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ.

Ciudad de México. Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, adoptada en sesión correspondiente al **veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.**

VISTOS los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 240/2020, promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos;** y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Publicación del decreto.** El veintinueve de julio de dos mil veinte se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el Decreto Número 270/2020, mediante el cual se emitió la Ley de Educación del Estado de Yucatán con la finalidad de armonizar la legislación local con la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, de conformidad con el **artículo sexto transitorio**[1] de esta última ley.

[1] "**Sexto.** Dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de su competencia, deberán armonizar el marco jurídico de conformidad con el presente decreto."

2. SEGUNDO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el veinticuatro de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 73 a 76 del capítulo IX "Educación Indígena" y los artículos 79 a 84 del capítulo XI "Educación Inclusiva", de la Ley de Educación del Estado de Yucatán.

3. TERCERO.—**Artículos constitucionales violados.** En la demanda señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 1o., 2o. y 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 1 y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

4. CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** En su demanda, la promovente formuló los siguientes argumentos, contenidos en el concepto de invalidez único:

a) El capítulo IX, intitulado "Educación indígena" que abarca los artículos 73 a 76, y el capítulo XI intitulado "Educación inclusiva" que comprende los artículos 79 a 84, contenidos en el título tercero (Servicio educativo estatal) de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; y, 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente. Lo anterior, ya que el marco internacional exige que se celebren consultas con esos sectores de la población durante el proceso de elaboración de las leyes que les afecten.

b) Las disposiciones impugnadas contienen supuestos normativos que por una parte impactan significativamente a los pueblos y comunidades originarias y, por la otra, se encuentran estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, dado que regulan cuestiones relacionadas con la educación indígena e inclusiva, sin que durante el proceso legislativo de

creación del ordenamiento controvertido se llevaran a cabo consultas que cumplieran con los parámetros correspondientes en esas materias.

c) De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el Estado de Yucatán, el 65.4% (sesenta y cinco punto cuatro por ciento) de la población se identifica o reconoce como indígena; un 28.9% (veintiocho punto nueve por ciento) de la población en dicha entidad federativa habla alguna lengua originaria, predominando el maya con el 98.1% (noventa y ocho punto uno por ciento) y el chol con el 0.3% (cero punto tres por ciento).

d) El artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales establece que los Estados Parte se encuentran obligados a consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Por su parte, el diverso 7 del mismo Convenio Internacional dispone que los pueblos interesados tienen el derecho a decidir sus prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que se vean afectadas sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como las tierras que ocupan o utilizan, y de controlar en la medida de lo posible su desarrollo económico, social y cultural.

e) Existe una obligación por parte del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en las normas de derecho interno o de carácter supranacional, así como el derecho de los pueblos indígenas a participar en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses.

f) Del proceso legislativo de la Ley de Educación del Estado de Yucatán se advierte que el órgano legislativo fue omiso en efectuar la consulta indígena correspondiente, de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia.

g) En el caso particular, era necesaria la práctica de la consulta, ya que la nueva legislación es susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, pues los artículos 73 a 76 del ordenamiento

controvertido, contenidos en el capítulo IX denominado "Educación indígena", prevén normas relacionadas con derechos educativos, culturales y lingüísticos, tendentes a la salvaguarda y promoción de la tradición oral y escrita de los pueblos indígenas, así como de sus lenguas como objeto y fuente de conocimiento.

h) Por otra parte, existe también un derecho de las personas con discapacidad, contenido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, a ser consultadas a través de las organizaciones que las representan en lo que concierne a la elaboración y aplicación de la legislación y políticas públicas que les impacten.

i) En ese sentido, el capítulo XI de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, denominado "Educación inclusiva", que comprende los artículos 79 a 84, debe ser declarado inconstitucional, dado que no existió consulta previa realizada con organizaciones de personas con discapacidad, en la que se diera acceso a toda la información pertinente mediante formatos accesibles y la implementación de ajustes razonables en caso de ser requeridos.

5. QUINTO.—**Registro y turno.** Por acuerdo de primero de septiembre de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibida la demanda, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 240/2020 y requirió a la promovente para que presentara la prueba marcada con el número 3 del escrito por el que promovió la acción de inconstitucionalidad, ya que el disco compacto anexo al mismo se encontraba vacío. Por auto de veintiuno de septiembre del mismo año se turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

6. SEXTO.—**Admisión y trámite.** Por auto de cuatro de noviembre de dos mil veinte, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán como las autoridades que emitieron y promulgaron el decreto impugnado, por lo que se les solicitó su respectivo informe, y le dio vista del asunto al fiscal general de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

7. SÉPTIMO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Yucatán.** Por escrito presentado el tres de diciembre de dos mil veinte, Lizzete Janice Escobedo Salazar, presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán, rindió informe en los siguientes términos:

a) El Poder Legislativo del Estado de Yucatán realizó un proceso legislativo con estricto apego a las facultades que le otorgan la Constitución Federal y la Constitución Política del Estado de Yucatán, por lo que el Decreto 270/2020, que emite la Ley de Educación del Estado de Yucatán es constitucional, dado que el Congreso del Estado cuenta con facultades para su expedición.

b) Con motivo de la aparición y propagación a nivel global del virus SARS-CoV-2, que ha causado afectaciones en el derecho a la salud de personas en todo el mundo, y que provocó que la Organización Mundial de la Salud decretara como pandemia a la enfermedad causada por el virus, emitiendo una serie de recomendaciones entre las que se encuentran la limitación voluntaria de la movilidad de la población, el Estado Mexicano adoptó a través de sus instituciones una serie de medidas preventivas con el objeto de salvaguardar la salud pública.

c) De ahí que a fin de no afectar el derecho a la salud de la sociedad, en especial de grupos en situación de vulnerabilidad, **se habilitó ininterrumpidamente a través del portal de Internet del Congreso del Estado de Yucatán, un micrositio cuya finalidad fue incluir la participación directa de la sociedad en general dentro del proceso legislativo de creación de la ley impugnada;** de manera que los comentarios y sugerencias recabados, fueron hechos del conocimiento de las y los diputados de la Legislatura, quienes hicieron suyas dichas aportaciones, las cuales se materializaron en propuestas de modificación al proyecto de ley.

d) Al preverse un espacio público abierto de alcance masivo a la opinión, se cumplió la obligación de consulta a la sociedad, de una forma compatible con las circunstancias de salud que se viven relacionadas con la pandemia.

e) Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe sentar precedente en el cual haga un ejercicio de ponderación entre valores tales como la vida, la

consulta y el costo beneficio de mantener el trabajo en áreas esenciales como lo son los órganos legislativos estatales.

f) El incumplimiento de la obligación de realizar la consulta previa no es imputable al Congreso del Estado de Yucatán, sino que deriva de acontecimientos fuera de su alcance que imposibilitaron su cumplimiento.

g) Debe tomarse en consideración la resolución 1/2020, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en cuanto reafirma la independencia y actuación de los poderes públicos, en particular de los Poderes Judiciales y Legislativos, cuyo funcionamiento debe ser asegurado en tiempos de pandemia. Así, con el objeto de generar adecuada distancia social, resulta de hecho imperativa la restricción del pleno goce de derechos como el de la reunión y libertad de circulación en espacios tangibles, públicos o comunes que no sean indispensables para el abastecimiento de insumos esenciales o atención médica.

8. OCTAVO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.** Por escrito presentado el ocho de diciembre de dos mil veinte, Mauricio Tappan Silveira, consejero jurídico, en representación del gobernador del Estado de Yucatán, rindió informe en los siguientes términos:

a) Los actos legislativos que culminaron con la expedición del Decreto 270/2020, por el que se emitió la Ley de Educación del Estado de Yucatán, que contiene los artículos impugnados, se encuentran debidamente fundados y motivados ya que el Congreso del Estado de Yucatán actuó dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución Federal y la propia Constitución Política del Estado de Yucatán le confieren al ser la autoridad competente para legislar.

b) Los capítulos impugnados de la Ley de Educación del Estado de Yucatán no vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad, pues el contenido de las disposiciones que los conforman refiere al reconocimiento y garantía de los derechos tanto de los pueblos originarios como de las personas con discapacidad en materia educativa, sin establecer medidas específicas ni restricciones o limitaciones a

sus derechos, ni ningún otro tipo de injerencia que pudiera provocar afectaciones en sus derechos humanos.

c) El artículo 73 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán reconoce la existencia de la educación indígena con pleno respeto a la diversidad cultural y con miras a la preservación de las costumbres, sin que ello implique medidas o acciones específicas o concretas susceptibles de afectar los derechos de los pueblos originarios.

d) No era necesaria la consulta a las comunidades indígenas, al no existir un daño o la posibilidad de daño a los derechos de los pueblos originarios, incluso el artículo 75 de la ley controvertida reconoce la obligación del Estado de llevar a cabo consultas previas respecto a las medidas en materia educativa relacionadas con pueblos indígenas, respetando su derecho a la libre autodeterminación, lo que resulta acorde al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

e) La obligación de llevar a cabo la consulta previa se materializará en la creación de los planes y programas de estudio, así como en la planeación y aplicación de las medidas educativas respectivas.

f) Por lo que concierne a la educación inclusiva, el artículo 82, fracción I, de la Ley de Educación del Estado de Yucatán garantiza el derecho a la educación de personas con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación mediante la prestación de servicios de educación especial, previa decisión y valoración por parte de madres y padres de familia, tutores y los propios educandos, entre otros, lo que implica que las medidas de educación inclusiva se llevarán a cabo previo acuerdo con las personas con discapacidad involucradas y sus familias, en términos del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

g) Los artículos impugnados no cumplen con el estándar de impacto significativo, puesto que se trata de disposiciones de carácter general y abstracta, que no afectan temas relacionados con la pérdida de territorios y tierra tradicional, el desalojo de sus tierras, el posible reasentamiento, el agotamiento de recursos

necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, la desorganización social y comunitaria o los impactos negativos sanitarios y nutricionales, de los pueblos y comunidades indígenas.

h) En las consideraciones cuarta y quinta de la exposición de motivos de la ley impugnada se precisa que se encuentra debidamente armonizada con la Ley General de Educación, expedida por el Congreso de la Unión, la cual a su vez encuentra sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que si la promovente de la acción de inconstitucionalidad no formuló conceptos de invalidez en el sentido de que la norma controvertida es contraria a la Ley General de Educación o a la Constitución Federal, debe concluirse que no era necesaria la consulta, dado que el contenido del ordenamiento no es susceptible de impactar en forma significativa en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas y de las personas con discapacidad.

i) La ley impugnada fue emitida en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley General de Educación, en cuanto dispuso que, dentro de los ciento ochenta días siguientes a su entrada en vigor, las Legislaturas de los Estados debían armonizar su marco jurídico de conformidad con dicho ordenamiento. Por tanto, se vedó la posibilidad legal de las entidades federativas de regular aspectos adicionales a los previstos en el ordenamiento nacional; de ahí que el contenido normativo de la ley impugnada no pudiera ser sometido a consulta previa, dado que la Legislatura Local no se encuentra facultada para cambiar aspectos no previstos en la Ley General de Educación.

j) La consulta debe realizarse sólo cuando exista una nueva deliberación que afecte los derechos de pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad, mas no cuando únicamente se tomen provisiones legales para armonizar el contenido de un ordenamiento nacional en el ámbito de las entidades federativas, pues en tal supuesto no se trata de una nueva medida legislativa, dado que el régimen de derechos y obligaciones de las personas con discapacidad o de los pueblos y comunidades indígenas no se ve modificado con la emisión de disposiciones de carácter neutro que mantienen el estatus jurídico que tenían esos mismos grupos en situación de vulnerabilidad, antes de que tales disposiciones legales fueran introducidas al orden jurídico.

k) Una norma o reforma que no incrementa, modifica, disminuye ni matiza el régimen de derechos y obligaciones prexistente, no requiere de una consulta previa y estrecha a las personas con discapacidad dado que no constituye un curso deliberativo nuevo.

9. NOVENO.—**Pedimento.** El fiscal general de la República no formuló pedimento en el presente asunto. De igual forma, la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no presentó opinión alguna.

10. DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Por acuerdo de veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno **se cerró la instrucción** del asunto y se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

11. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal[2] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[3] toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre los artículos 73 a 76

[2] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...
"**g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."
[3] "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación 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."

y 79 a 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán y la Constitución Federal, así como diversos tratados internacionales.

12. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal[4] dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.

13. Sin embargo, debe destacarse que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), el Pleno **declaró inhábiles** para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte. Lo anterior, con fundamento en los **Acuerdos Generales Números 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020.**

14. Ahora bien, los **Acuerdos Generales Números 10/2020 y 12/2020,** en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, facultaron la promoción electrónica de los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y ordenó proseguir, por la referida vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en las que se hubieren impugnado normas electorales, permitiendo habilitar días y horas sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad que hubieren sido promovidas.

15. Al respecto, en el **Acuerdo General Número 8/2020,** también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte se establecieron las reglas para regular la integración de los expedientes impreso y electrónico tanto en controversias

[4] "**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

constitucionales como en acciones de inconstitucionalidad y, en concreto, reguló el uso de la firma electrónica y otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

16. En este contexto, se advierte que, aunque el Decreto 270/2020, por el que se emitió la Ley de Educación del Estado de Yucatán, fue publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el veintinueve de julio de dos mil veinte, **el plazo para la promoción de la acción de inconstitucionalidad transcurrió del tres de agosto al once de septiembre de dos mil veinte,** dado que los plazos se encontraban suspendidos entre el dieciséis de julio y el dos de agosto del mismo año.

17. Consecuentemente, toda vez que la demanda se presentó el veinticuatro de agosto de dos mil veinte, **la acción de inconstitucionalidad resulta oportuna.**

18. TERCERO.—**Legitimación.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las Legislaturas Estatales que estime violatorias de derechos humanos.

19. Conforme con lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia,[5] los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello. Por su

[5] "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.
"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos[6] confiere a la presidenta de dicho órgano la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.

20. En el presente asunto la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, suscrito por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.

21. En esos términos, este Tribunal Pleno concluye que la acción de inconstitucionalidad fue **promovida por parte legitimada para ello.**

22. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

23. Sin embargo, del análisis de las constancias que integran el presente asunto se observa que las partes no hicieron valer motivo alguno de improcedencia, y tampoco esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte la existencia de alguna causa de improcedencia que se actualice de oficio, por lo que se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

24. No pasa inadvertido para este Alto Tribunal que el nueve de diciembre de dos mil veinte se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el Decreto 308/2020, que adicionó la fracción XLIV al artículo 34 de la Ley

[6] "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"…
"**XI**. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."

de Educación del Estado de Yucatán;[7] sin embargo, tal adición no recae sobre ninguna de las disposiciones impugnadas en el presente asunto, sino que versa sobre el tema de la salud bucodental en los grados de preescolar y primaria en dicha entidad federativa. Por tanto, no tiene repercusión en la presente acción de inconstitucionalidad.

25. QUINTO.—**Estudio de fondo.** Corresponde a este Alto Tribunal determinar si las disposiciones impugnadas de la Ley de Educación del Estado de Yucatán son constitucionales, o de lo contrario determinar su invalidez, en virtud de la omisión del Congreso Local de realizar consultas en materia de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad.

26. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló en sus conceptos de invalidez que los artículos 73 a 76, del capítulo IX "Educación indígena" y los artículos 79 a 84, del capítulo XI "Educación inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de Yucatán vulneran el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 2o. de la Constitución Federal y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente.

27. A fin de dar contestación al concepto de invalidez, el estudio se dividirá en tres apartados: A) parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta para pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; B) parámetro

[7] "**Artículo 34.** Atribuciones de las autoridades educativas estatales
"Corresponden a la autoridad educativa estatal, dentro del ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:
"…
"**XLIV.** En los grados de preescolar y primaria, fomentar en los educandos hábitos de cepillado e higiene dental y, en general, todos los aspectos concernientes a la salud bucodental. Para este efecto, las autoridades educativas de la entidad podrán coordinarse con la Secretaría de Salud del Estado de Yucatán con la finalidad de llevar a cabo los programas en las modalidades y características que establece la Ley de Salud del Estado de Yucatán en su capítulo VI de su título séptimo."

de regularidad constitucional del derecho a la consulta a las personas con discapacidad; y, C) estudio de constitucionalidad de los artículos 73 a 76 y 79 a 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán.

A. Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta para pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas

28. Este Alto Tribunal ha sostenido en reiteradas ocasiones que el artículo 2o. de la Constitución Federal y los artículos 6 y 7 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes o autoridades tradicionales, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

29. En la **controversia constitucional 32/2012,**[8] este Tribunal Pleno consideró que el derecho a la consulta se deprende de los postulados del artículo 2o. de la Constitución Federal, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación. Por tanto, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos de los artículos 1o. de la Constitución Federal; y, 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo por sí mismos toda una serie de obligacio-

[8] Resuelta el veintinueve de mayo de dos mil catorce. Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un Municipio indígena, y presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

nes a las autoridades mexicanas, antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el convenio.

30. En dicho precedente, el Municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de una reforma a la Constitución Local realizada el dieciséis de marzo de dos mil doce. El Tribunal Pleno estableció que el Municipio actor contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo Local y procedió a analizar si tal derecho fue respetado en el proceso legislativo que precedió a la reforma de la Constitución Local impugnada.

31. Así, se determinó que no constaba en juicio que el Municipio de Cherán hubiera sido consultado –de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban– por lo que era claro que el proceder del Poder Legislativo demandado había violado su esfera de competencia y sus derechos, por lo que se declaró la invalidez de las normas impugnadas.

32. En la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015,**[9] se concluyó que cuando el objeto de regulación de una legislación era precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

33. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014,**[10] se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.

[9] Resueltas en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto.

[10] Resuelta en sesión de ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I., y Laynez Potisek votaron en contra.

34. De lo anterior, se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas deben ser consultadas conforme a los estándares del convenio referido, siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.

35. De igual forma, se ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas a los que alude el artículo 6 del Convenio 169, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.

36. Al respecto, en la **acción de inconstitucionalidad 151/2017,**[11] se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019,**[12] se declaró la invalidez de disposiciones normativas ya que no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas estaban relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa, a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

37. Ahora bien, respecto a los pueblos y comunidades afromexicanas, el nueve de agosto de dos mil diecinueve, se adicionó un apartado C al artículo 2o. de la Constitución Federal, a afecto de reconocerles como parte de la composición pluricultural de la Nación, además, de señalar que tendrán los dere-

[11] Resuelta en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I., en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

[12] Resueltas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del Municipio indígena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

chos reconocidos para los pueblos y comunidades indígenas del país, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.[13]

38. En ese sentido, en la **acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019,** este Alto Tribunal determinó que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, se hace extensivo a los pueblos y comunidades afromexicanas, por lo que tienen derecho a ser consultadas en forma previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, cuando las autoridades legislativas pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos o intereses.[14]

39. En la **acción de inconstitucionalidad 81/2018,** este Alto Tribunal estableció que **los procesos de consulta de medidas legislativas** susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas deben observar, como mínimo, las fases y características siguientes:[15]

---

[13] "**Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible.
"…
"**C.** Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social."

[14] Resuelta en sesión de doce de marzo de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo.

[15] Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de

a) **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

b) **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.

c) **Fase de deliberación interna,** en esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

d) **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas y afromexicanas con la finalidad de generar acuerdos.

e) **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.

Por mayoría de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

40. En estos casos, el Tribunal Pleno ha explicado que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador,[16] en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que la afectación directa no podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental.

41. La consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo, a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.[17]

[16] Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada 117/2019 y 81/2018.

[17] En términos similares, el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas también está reconocido en el artículo 19 de la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas,** aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el trece de septiembre de dos mil siete; México votó a favor de esta declaración.

Por su parte, la **Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,** aprobada el catorce de junio de dos mil dieciséis por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos dispone:

"**Artículo XXIII.** Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas

"…

"2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."

También da sustento a esta consideración, lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los Casos del Pueblo Kichwa de Sarayaku *Vs.* Ecuador y de los Doce clanes Saramaka *Vs.* Surinam; así como la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal en el amparo en revisión 631/2012, promovido por la Tribu Yaqui, tal como fue aludido expresamente en la citada acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015.

42. Así, la consulta se activa cuando existan cambios legislativos susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas y afromexicanas, reconociendo que, en parte, el objetivo de esa consulta es valorar qué es o qué no es lo que más les beneficia. Por tanto, basta que se advierta que la normativa impugnada contenga modificaciones legislativas que incidan en los derechos de dichos pueblos y comunidades para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado la consulta. Esta consulta debe cumplirse bajo las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional siguiente:

a) **La consulta debe ser previa.** Es decir, debe realizarse antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso.[18] Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.[19]

[18] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku *Vs*. Ecuador, Sentencia de Fondo y Reparaciones de veintisiete de junio de dos mil doce.
"181. Al respecto, el Comité de Expertos de la OIT ha establecido, al examinar una reclamación en que se alegaba el incumplimiento por Colombia del Convenio No. 169 de la OIT, que el requisito de consulta previa implica que ésta debe llevarse a cabo antes de tomar la medida o realizar el proyecto que sea susceptible de afectar a las comunidades, incluyendo medidas legislativas y que las comunidades afectadas sean involucradas lo antes posible en el proceso."
Nota: La Corte IDH cita a su vez "Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (No. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párrafo 90. Asimismo, OIT, Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), Observación Individual sobre el Convenio No. 169 de la OIT, Argentina, 2005, párrafo 8. Asimismo, informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, Apéndice A, párrafos 18 y 19.

[19] Acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, resuelta en sesión de diecinueve de octubre de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto.

b) **Libre.** Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta.[20] Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.[21]

c) **Informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.

d) **Culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

e) **De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo.** Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o afromexicana o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

---

[20] Este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 32/2012 estableció que el Municipio actor de Cherán contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo Local. Sin que pase desapercibido que este Tribunal Pleno no ha desarrollado esta característica de la consulta de forma específica, por lo cual se retoma en el desarrollo de este apartado. También debemos tomar en cuenta, como aspecto orientador, que en el artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas, se regula el deber de la consulta como sigue: "Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento, libre, previo e informado."

[21] Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Informe del Seminario Internacional sobre Metodologías relativas al Consentimiento Libre, previo e informado y los pueblos indígenas, E/C.19/2005/3, párrafo 46. Disponible en:
<http://www.cbd.int/doc/meetings/abs/absgtle-03/information/absgtle-03-inf-03-es.pdf>

43. En ese sentido, los Congresos Locales, en el proceso de creación de las leyes, tienen el deber de consultar a los representantes de los pueblos y comunidades afromexicanas, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

44. Ahora bien, en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020,** el Pleno declaró la invalidez del capítulo VI, denominado "De la educación indígena", que se integra con los artículos 62 y 63 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación indígena; sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida constitucionalmente.[22]

45. Dicho asunto constituye un importante precedente ya que generó una evolución del criterio que había sostenido el Pleno en el sentido de que, en el supuesto de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas indígenas, la falta de consulta previa no implica la invalidez de la totalidad del decreto, es decir, en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta referida, respecto de legislación que no es específica o exclusiva para estos grupos, el vicio en el proceso legislativo que le da origen no tiene potencial invalidante de la totalidad de la ley, pero sí de determinados artículos.

46. Con base en los precedentes citados, este Alto Tribunal considera que la consulta afromexicana se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes: 1) como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien 2) como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo.

47. El criterio de este Alto Tribunal en relación con el derecho de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en materia de educación,

[22] Resuelta en sesión del primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras 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.

establecido en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020** citada, ha sido reiterado en las acciones de inconstitucionalidad 193/2020,[23] 179/2020,[24] 214/2020,[25] 131/2020 y su acumulada 186/2020,[26] 121/2019,[27] 299/2020[28] y la 18/2021.[29]

B. Parámetro de regularidad constitucional del derecho a la consulta para las personas con discapacidad

48. Este Alto Tribunal ha sostenido en reiteradas ocasiones que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad obliga a las autoridades mexicanas a consultar a las personas con discapacidad, incluidos los niños y niñas, ya sea directa o a través de las organizaciones que las representan, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

49. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015,**[30] el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad

[23] Resuelta en sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los capítulos "Educación indígena" y "Educación inclusiva" de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas.
[24] Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los capítulos "Educación indígena" y "Educación inclusiva" de la Ley de Educación de San Luis Potosí.
[25] Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los capítulos "Educación indígena" y "Educación inclusiva" de la Ley de Educación de Sonora.
[26] Resuelta en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los capítulos "Educación indígena" y "Educación inclusiva" de la Ley de Educación de Puebla.
[27] Resuelta en sesión de veintinueve de junio de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los capítulos "Educación Indígena" y "Educación Inclusiva" de la Ley General de Educación.
[28] Resuelta en sesión de diez de agosto de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los capítulos "Educación indígena" y "Educación inclusiva" de la Ley de Educación de Guerrero.
[29] Resuelta en sesión de doce de agosto de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los capítulos "Educación indígena" y "Educación inclusiva" de la Ley de Educación de Baja California.
[30] Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco

se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos de esas personas.

50. En dicho precedente, este Alto Tribunal sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil, en particular, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, además, que colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

51. En la **acción de inconstitucionalidad 101/2016,**[31] el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos, al existir una ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad. Así, se reconoció el deber convencional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

52. En el citado asunto, se precisó que con anterioridad a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas se pronunció respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen.[32]

González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández y el Ministro Aguilar Morales votaron en contra.

[31] Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve por unanimidad de diez votos. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

[32] Observación General No. 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

53. Después, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 68/2018,**[33] este Alto Tribunal invalidó ciertos preceptos de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí al considerar que el órgano legislativo no consultó a las personas con discapacidad.

54. En ese precedente se destacaron algunas cuestiones del contexto en el que surge la obligación de consulta y su importancia en la lucha del movimiento de las personas con discapacidad por exigir sus derechos. Parte de las razones de esa exigencia consiste en superar un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con esta condición son sujetos pasivos de la ayuda que se les brinda– favoreciendo un modelo social en el que la causa de discapacidad es el contexto que la genera. Así, la ausencia de una consulta significa no considerar a las personas con discapacidad en la definición de sus propias necesidades regresando a un modelo asistencialista.

55. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018,**[34] esta Suprema Corte invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al no haberse celebrado una consulta con las personas con síndrome de down, las organizaciones que conforman, ni a las que las representan.

56. En dicha acción, el Tribunal Pleno señaló los elementos mínimos para cumplir con la obligación convencional sobre consulta a personas con discapacidad, establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en el sentido de que su participación debe ser:

a) **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro

[33] Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve por mayoría de nueve votos en contra del emitido por la Ministra Esquivel Mossa. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.
[34] Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

b) **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

c) **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios web de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Además, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

d) **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.

e) **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

f) **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, entre otras.

g) **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

57. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

58. El Tribunal Pleno destacó que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general, están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación. En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.

59. Ahora bien, en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020,** el Pleno declaró la invalidez del capítulo VIII denominado "De la educación inclusiva" que se integra con los artículos 66 a 71 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, al contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación para personas con discapacidad, sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

60. Como se señaló en el apartado anterior, dicho asunto constituye un precedente importante en el sentido de que la falta de consulta previa no implica la invalidez de la totalidad del decreto, pero sí de determinados artículos. Dicho criterio ha sido reiterado en las acciones en las acciones de inconstitucionalidad 193/2020,[35] 179/2020,[36] 214/2020,[37] 131/2020 y su acumulada 186/2020,[38] 121/2019,[39] 299/2020[40] y la 18/2021.[41]

C. Estudio de constitucionalidad de los artículos 73 a 76 y 79 a 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán

61. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestionó la validez de los artículos 73 a 76, del capítulo IX "Educación indígena" y los artículos 79 a

[35] Resuelta en sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los capítulos "Educación indígena" y "Educación inclusiva" de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas.
[36] Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los capítulos "Educación indígena" y "Educación inclusiva" de la Ley de Educación de San Luis Potosí.
[37] Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los capítulos "Educación indígena" y "Educación inclusiva" de la Ley de Educación de Sonora.
[38] Resuelta en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los capítulos "Educación indígena" y "Educación inclusiva" de la Ley de Educación de Puebla.
[39] Resuelta en sesión de veintinueve de junio de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los capítulos "Educación indígena" y "Educación inclusiva" de la Ley General de Educación.
[40] Resuelta en sesión de diez de agosto de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los capítulos "Educación indígena" y "Educación inclusiva" de la Ley de Educación de Guerrero.
[41] Resuelta en sesión de doce de agosto de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los capítulos "Educación indígena" y "Educación inclusiva" de la Ley de Educación de Baja California.

84, del capítulo XI "Educación inclusiva", contenidos en la Ley de Educación del Estado de Yucatán, expedida mediante Decreto 270/2020, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el veintinueve de julio de dos mil veinte, de contenido siguiente:

"**Capítulo IX**
"**Educación indígena**

"**Artículo 73.** Educación indígena

"El Estado garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas, afromexicanos o de diferentes etnias, migrantes y jornaleros agrícolas. Contribuirá al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas nacionales como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento."

"**Artículo 74.** Enfoque de la educación indígena

"La educación indígena tendrá un enfoque intercultural bilingüe y contribuirá a la conservación y desarrollo de nuestras características regionales, responderá a las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas, atendiendo a sus características y con pertinencia social, cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas, facilitará al educando su integración futura a la vida productiva y la posibilidad de desarrollar las capacidades y habilidades para aprender y construir conocimientos y nuevas habilidades, asimismo se apoyará con servicios y programas de extensión educativa adecuados a su entorno cultural.

"La educación indígena deberá considerar como perfil del egresado a un individuo conocedor de su propia realidad sociocultural, con las competencias que le permitan desenvolverse en otros ámbitos sociales, integrarse a la vida productiva y acceder a otros niveles educativos en condiciones de igualdad."

"**Artículo 75.** Consultas libres, previas e informadas

"Las autoridades educativas consultarán de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e

internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas, afromexicanas o de diferentes etnias, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"**Artículo 76.** Acciones para la educación indígena

"Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en este capítulo, las autoridades educativas realizarán lo siguiente:

"I. Fortalecer las escuelas de educación indígena, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad.

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos indígenas y comunidades indígenas o afromexicanas o de diferentes etnias, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías.

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, entre ellos libros de texto gratuitos, en las diversas lenguas del territorio nacional.

"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, en especial las normales bilingües interculturales, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación, actualización y certificación de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes.

"V. Tomar en consideración, en la elaboración de los planes y programas de estudio, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas o de diferentes etnias, para favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar.

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe.

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas o de diferentes etnias, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas. …"

"Capítulo XI
"Educación inclusiva

"**Artículo 79.** Educación inclusiva

"La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos."

"**Artículo 80.** Medios para una educación inclusiva

"El Estado garantizará la educación inclusiva en todos los tipos y niveles, con el fin de favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, para lo cual buscará:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana.

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos.

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria.

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Nacional por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras.

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación."

"**Artículo 81.** Personas con discapacidad

"El Estado proporcionará a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad."

"**Artículo 82.** Atribuciones para enfrentar las barreras para el aprendizaje

"En la aplicación de esta ley se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación.

"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado.

"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria.

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación.

"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran.

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva.

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

"VIII. Desarrollar en el educando la autoestima y las competencias para el trabajo productivo, que faciliten la integración social y enriquezcan con sus capacidades y experiencias la convivencia humana, mediante procesos de educación permanente.

"IX. Impulsar estrategias de apoyo profesional técnico y de infraestructura educativa acorde a las necesidades educativas especiales, para el logro de objetivos comunes en la educación."

"**Artículo 83.** Garantías para la educación inclusiva

"Para garantizar la educación inclusiva, las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia, ofrecerán las medidas pertinentes, entre ellas:

"I. Facilitar el aprendizaje del sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario.

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas.

"III. Garantizar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados

a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social.

"IV. Garantizar que se realicen ajustes razonables para la accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades."

"**Artículo 84.** Educación y accesibilidad

"La educación en el Estado atenderá las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en esta ley, la ley general, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Yucatán y en las demás disposiciones legales y normativas aplicables."

62. Ahora bien, la accionante alega que dichos artículos vulneran el derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; y 2o. de la Constitución Federal, así como el derecho a la consulta a las personas con discapacidad consagrado en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

63. Este Tribunal Pleno estima **fundado** el argumento de la Comisión accionante con base en el parámetro de regularidad constitucional y convencional del derecho a la consulta para pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad antes descrito, de conformidad con lo siguiente.

64. En el Estado de Yucatán habita un gran número de población indígena, afromexicana y con discapacidad. De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, al año dos mil quince, en México existían 12’025,947 personas indígenas, es decir, el 10.1% de la población total del país. En Yucatán, habitaban 1’052,438 indígenas, lo que representaba el 8.8% del total de dicho sector de la población.

65. Respecto a la población afromexicana, al año dos mil quince, en México existían 1'381,853 personas que se reconocen como afromexicanas, las cuales representaban el 1.2% de la población total del país. En Yucatán, habitaban 2,555 personas afromexicanas, es decir, el 0.1% del total. En dos mil veinte, el 2.4% de la población en territorio nacional se considera afromexicana. De dicho total, en Yucatán habitan el 3% de las personas afromexicanas, siendo el cuarto Estado en contar con el mayor número de personas pertenecientes a dicho grupo.

66. Por su parte, de conformidad con el Censo 2020, 6'179,890 personas habitantes en el país tienen una discapacidad, de las cuales 129,986 habitan en Yucatán.

67. Ahora bien, este Alto Tribunal debe analizar si los artículos impugnados de la Ley de Educación del Estado de Yucatán eran susceptibles de afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como de personas con discapacidad que habitan la entidad.

68. El capítulo IX denominado "Educación indígena" de la Ley de Educación del Estado de Yucatán regula cuestiones relacionadas con la educación indígena y de comunidades afromexicanas, señalando que contribuirá al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas nacionales como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

69. Para ello, establece que la educación indígena tendrá un enfoque intercultural bilingüe y que contribuirá a la conservación y desarrollo de características regionales; responderá a las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas, atendiendo a sus características y con pertinencia social, cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y cultural.

70. Además, regula el derecho a las consultas libres, previas e informadas de las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos, cada vez que se prevean medidas en materia educativa relacionadas con ellos.

71. Asimismo, dispone diversas acciones para la educación indígena; el desarrollo de programas que reconozcan la herencia cultural de los pueblos

indígenas y comunidades afromexicanas; la elaboración y distribución de materiales educativos en diversas lenguas indígenas; el fortalecimiento de escuelas normales bilingües interculturales; la elaboración de planes y programas de estudio en los que se tomen en consideración los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; así como la creación de mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, formación y desarrollo de educandos con enfoque intercultural y bilingüe.

72. Por su parte, en el capítulo XI denominado "Educación inclusiva" se reguló lo relativo a la educación para personas con discapacidad. Para ello, entiende a la educación inclusiva como el conjunto de acciones dirigidas a identificar, prevenir y reducir las barreras que aminoran el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los estudiantes, para eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

73. Además, establece como medios para una educación inclusiva, el desarrollo al máximo de la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos; el favorecimiento de la participación plena de éstos y la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria; la instrumentación de acciones para que ninguna persona quede excluida de la educación y la realización de ajustes razonables en función de las necesidades de cada persona.

74. Asimismo, prevé que el Estado debe proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y en la sociedad. Por su parte, se regula una serie de atribuciones para enfrentar barreras al aprendizaje, entre las que se encuentra el ofrecimiento de formatos accesibles para la prestación del servicio de educación especial, el establecimiento de un sistema de diagnóstico temprano y de atención especializada, la formación del personal docente a fin de que presten los apoyos requeridos por los educandos, entre otras.

75. También establece como garantías para la educación inclusiva, entre otras, facilitar el aprendizaje del sistema Braille, así como de otros medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos para las personas con discapacidad visual; facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas para las personas con discapacidad auditiva, entre otras.

76. En síntesis, el capítulo XI de la Ley de Educación de la Ley de Educación para el Estado de Yucatán establece una serie de acciones que debe realizar la autoridad educativa para atender de manera adecuada a las personas con discapacidad.

77. En ese sentido, este Tribunal Pleno advierte que los artículos 73 a 76 y 79 a 84 impugnados son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad de la entidad, al tratarse de cambios legislativos que de manera sistemática inciden o pueden llegar a incidir en los derechos humanos de dichos grupos, en particular, su derecho a la educación, consagrado en el artículo 3o. de la Constitución Federal.

78. Dichos artículos se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en la medida en que buscan que la educación que reciben sea acorde a sus necesidades educativas, y que contribuya a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones. Asimismo, atañen a las personas con discapacidad al contener normas encaminadas a garantizar que la educación sea inclusiva, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por su situación.

79. Sin que sea necesario analizar si los cambios afectaban de manera positiva o negativa a dichos grupos, ya que como se señaló en el apartado anterior, basta que se advierta que la normativa impugnada contenga modificaciones legislativas que incidan en los derechos de dichos pueblos y comunidades para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado la consulta.

80. Por tanto, toda vez que la reforma era susceptible de afectar los derechos de los pueblos y comunidades afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, el Congreso Local tenía la obligación de consultarles en forma previa a la emisión del decreto impugnado.

81. Ahora bien, del análisis del proceso legislativo que dio origen al Decreto 270/2020 que emitió la Ley de Educación del Estado de Yucatán, se observa lo siguiente:

a) El diez de junio de dos mil veinte, el gobernador del Estado de Yucatán **presentó la iniciativa** para expedir la Ley de Educación del Estado de Yucatán ante el Congreso de dicha entidad federativa.

b) En sesión ordinaria de Pleno de quince de junio de dos mil veinte, **fue turnada la iniciativa** a la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología, para su estudio, análisis y dictamen respectivo.

c) El dieciocho de junio de dos mil veinte, **la iniciativa fue distribuida entre los miembros** de la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología, para su estudio y dictamen respectivo. De la lectura del acta correspondiente de la sesión de trabajo, se observa que el diputado presidente de la referida Comisión manifestó, en relación con la necesidad de llevar a cabo consultas a comunidades indígenas y personas con discapacidad, lo siguiente:

"… Asimismo, explicó que estaba programado realizarse un foro sobre el tema porque es importante la participación de la sociedad, pero **debido a la situación actual eso no fue posible, por lo que comentó que instruirá a la secretaria general para abrir durante cinco días un micrositio en la página de Internet del Congreso, para que la ciudadanía dé a conocer sus opiniones respecto al tema.** En este entendido, instruyó a la secretaría general para la apertura del citado micrositio, así como para elaborar una ficha técnica y un cuadro comparativo, los cuales haría llegar apenas estén listos por medios electrónicos, con el fin de que empiece el estudio de la iniciativa y estar en condiciones de dictaminar en una siguiente sesión. … En el uso de la voz, la diputada Lila Rosa Frías Castillo invitó a los integrantes de la Comisión a promover el citado micrositio en sus redes sociales y buscar maneras para fomentar este espacio en la web del Congreso del Estado, con el fin de contar con una mayor participación ciudadana. …"

d) En sesión de siete de julio de dos mil veinte, la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología aprobó, por unanimidad, el dictamen correspondiente a la

expedición de la Ley de Educación del Estado de Yucatán. En el acta correspondiente a la sesión de trabajo, se plasmó lo siguiente en relación con el tema relativo a las consultas previas:

"… Pasando al asunto en cartera, en el marco del estudio de la iniciativa para expedir la Ley de Educación del Estado de Yucatán, se continuó con el análisis respectivo. El diputado presidente comentó que en la sesión previa se efectuó la discusión en la que participaron todos los integrantes de esta Comisión y en la cual **se recibieron diversas observaciones, de las cuales derivaron en 24 modificaciones, así como también se recibieron 225 participaciones en diversos sectores de la sociedad en el micrositio creado exprofeso en la página de Internet del Congreso del Estado, explicando que todas las observaciones fueron plasmadas en el proyecto de dictamen** que encargó a la Secretaría General. …"

e) En sesión extraordinaria celebrada el catorce de julio de dos mil veinte, la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Yucatán **aprobó en lo general y en lo particular el dictamen con proyecto de decreto** por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Yucatán, ordenándose su envío al Ejecutivo del Estado para la sanción y publicación correspondiente.

f) El veintinueve de julio de dos mil veinte **se publicó** en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el Decreto 270/2020, por el que se expidió la Ley de Educación del Estado de Yucatán.

82. De lo anterior se advierte que en las fases del proceso legislativo **no se introdujeron las consultas exigidas constitucional y convencionalmente**, pues sólo consistió en la presentación de la iniciativa por parte del gobernador del Estado, su turno a la Comisión Legislativa correspondiente, la aprobación del dictamen por dicha Comisión Legislativa y posteriormente por el Pleno del Congreso Local y, finalmente, su promulgación y publicación por parte del gobernador de la entidad.

83. Este Alto Tribunal no omite que, de la lectura del proceso legislativo correspondiente, se advierte la intensión de la Comisión de Educación, Ciencia

y Tecnología, de habilitar un micrositio en la página de Internet del Congreso del Estado de Yucatán cuya finalidad era incluir la participación directa de la sociedad dentro del proceso de creación de la Ley de Educación de dicha entidad federativa, sin embargo, la implementación de dicha herramienta no se encuentra acreditada en autos.

84. Además, aun cuando en el portal de Internet del órgano legislativo local se haya habilitado un micrositio para la participación de los diversos sectores de la sociedad en la deliberación del proceso legislativo correspondiente, como lo afirma el órgano legislativo demandado en su informe, ello resulta insuficiente para acreditar el requisito de consulta previa. Lo anterior, ya que no existe evidencia de que dicho mecanismo de participación haya sido del conocimiento público, que se encontrara dirigido en particular a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas, así como a organizaciones de representación de personas con discapacidad, haciendo de su conocimiento de manera fehaciente la existencia de un plazo durante el cual podrían presentar sus propuestas y observaciones, ni mucho menos consta quiénes fueron las personas u organizaciones que participaron, cuántas propuestas se recibieron y cuáles fueron consideradas, es decir, no existe certeza en cuanto a las condiciones en que se llevó a cabo dicho ejercicio.

85. La mera existencia de un buzón o micrositio en el que los interesados se encuentren en aptitud de formular observaciones u objeciones a la ley que se pretende crear, no cumple con los parámetros mínimos que deben contener los procesos de consulta de medidas legislativas, explicados en los apartados anteriores.

86. Por lo que es claro que dichos esfuerzos no pueden ser considerados como una consulta previa, culturalmente adecuada, a través de los representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, bajo los requisitos previstos en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ni mucho menos que se cumplieran con los estándares mínimos fijados por este Alto Tribunal respecto al derecho de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las

representan, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

87. Tampoco constituye obstáculo alguno a la determinación de esta ejecutoria, el argumento del Poder Legislativo formulado en el sentido de que debe atenderse al contexto actual generado por la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2, y que generó la restricción de actividades en todo el territorio nacional. Al respecto, este Alto Tribunal considera que las medidas de emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones, sin implementar un procedimiento de consulta previa, y eludiendo las obligaciones constitucionales y convencionales.

88. Al respecto, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos formuló la recomendación 1/2020, de diez de abril de dos mil veinte, en la que indica a los Estados miembros:

"57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia."

89. Por lo que, a efecto de no vulnerar el derecho a la consulta previa y proteger la vida, la salud y la integridad de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como de las personas con discapacidad, era recomendable abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o continuar con éstas, en los casos en que debía darse participación a sectores históricamente discriminados.

90. En ese sentido, se observa que derivado de la emergencia sanitaria, el Poder Legislativo del Estado de Yucatán debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas de dicha entidad federativa, así como a las personas con discapacidad, si no existían las condiciones necesarias para llevar a cabo un procedimiento de consulta previa,

en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de dichos sectores de la población.[42]

91. Por todo lo anterior, este Alto Tribunal considera fundado el argumento de la accionante, por lo que lo procedente es **declarar la invalidez parcial,** únicamente del capítulo IX, denominado "Educación indígena" integrado por los artículos 73 a 76 y del capítulo XI "Educación inclusiva" que se integra por los artículos 79 a 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, emitidos mediante el Decreto 270/2020 publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el veintinueve de julio de dos mil veinte.

92. SEXTO.—**Efectos.** El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia,[43] señalan que las sen-

[42] En los mismos términos se pronunció este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 136/2020, 212/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020 y 299/2020.

[43] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
"II. Los preceptos que la fundamenten;
"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;
"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."
"**Artículo 43.** Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."
"**Artículo 44.** Dictada la sentencia, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.
"Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."

tencias deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

93. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez parcial del capítulo IX, denominado "Educación indígena" integrado por los artículos 73 a 76 y del capítulo XI "Educación inclusiva" que se integra por los artículos 79 a 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, emitidos mediante el Decreto 270/2020, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el veintinueve de julio de dos mil veinte.

94. Además, siguiendo los efectos fijados en la acción de inconstitucionalidad 212/2020, tomando en consideración las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar la consulta respectiva durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, este Tribunal Pleno determina que lo procedente es que la invalidez decretada debe postergarse por dieciocho meses.

95. Lo anterior, con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente, hasta tanto el Congreso del Estado de Yucatán cumpla con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente párrafo, lo que permitirá, incluso, la eficacia del derecho humano a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y afromexicanas, así como a personas con discapacidad.

96. La declaración de invalidez parcial no se limita a la expulsión del orden jurídico de las porciones normativas consideradas inconstitucionales, sino que conlleva la obligación por parte del Congreso del Estado de Yucatán para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta resolución a la referida Legislatura, lleve a cabo, conforme a

"**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."
"**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

los parámetros fijados en el considerando quinto, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad.

97. Dentro del mismo plazo, previa realización de las consultas señaladas, deberá emitir la regulación correspondiente, en el entendido de que la consulta no debe limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación del Estado de Yucatán, susceptible de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a personas con discapacidad.

98. El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas y/o afromexicanas, ni a las personas con discapacidad, de los posibles efectos benéficos de las normas; al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Yucatán atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la Legislatura Local pueda legislar en relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realicen las consultas en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

99. Este criterio fue reiterado por este Alto Tribunal en las **acciones de inconstitucionalidad 193/2020,**[44] **179/2020,**[45] **214/2020,**[46] **131/2020 y su acumulada 186/2020,**[47] **121/2019**[48] y **299/2020.**[49]

[44] Resuelta en sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos a favor de la propuesta general de efectos. Mayoría de nueve votos por lo que se refiere al plazo de postergación de la invalidez de dieciocho meses, con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá y de la Ministra Piña Hernández.

[45] Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos a favor de la propuesta general. Mayoría de nueve votos por lo que se refiere al plazo de postergación de la invalidez de dieciocho meses, con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá y de la Ministra Piña Hernández. La Ministra Piña Hernández a favor de extender la invalidez a preceptos con el mismo vicio.

[46] Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos a favor de la propuesta general. Mayoría de nueve votos por lo que se refiere al plazo de postergación de la invalidez de dieciocho meses, con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá y de la Ministra Piña Hernández. Mayoría de seis votos respecto a la extensión de invalidez al

100. Finalmente, la declaración de invalidez por extensión, solicitada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no obtuvo la votación idónea necesaria. Por tanto, atendiendo a lo expuesto en este considerando, se desestima la petición de la Comisión accionante en el sentido de extender los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y con las personas con discapacidad. Lo anterior, derivado del carácter abierto de la consulta ordenada en esta ejecutoria, en tanto ésta deberá practicarse en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación del Estado de Yucatán que esté relacionado directamente con estos grupos.

Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se **declara la invalidez** de los artículos del 73 al 76 y del 79 al 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, emitida mediante el

artículo 60 de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. En contra de la extensión, los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, así como la Ministra Ríos Farjat.

[47] Resuelta en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos a favor de la propuesta general. Mayoría de nueve votos por lo que se refiere al plazo de postergación de la invalidez de dieciocho meses, con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá y de la Ministra Piña Hernández. La Ministra Piña Hernández y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de extender la invalidez a preceptos con el mismo vicio.

[48] Resuelta en sesión de veintinueve de junio de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos a favor de la propuesta general. Mayoría de nueve votos por lo que se refiere al plazo de postergación de la invalidez de dieciocho meses, con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá y de la Ministra Piña Hernández. La Ministra Piña Hernández a favor de extender la invalidez a preceptos con el mismo vicio.

[49] Resuelta en sesión de diez de agosto de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos a favor de la propuesta general. Mayoría de nueve votos por lo que se refiere al plazo de postergación de la invalidez de dieciocho meses, con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá y de la Ministra Piña Hernández. La Ministra Piña Hernández y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de extender la invalidez a preceptos con el mismo vicio.

Decreto 270/2020, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de julio de dos mil veinte, en términos de lo señalado en el considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada **surtirá sus efectos** a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Yucatán, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en los términos precisados en el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO.—**Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Estado de Yucatán, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente 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 diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa separándose de los párrafos ochenta y ocho y ochenta y nueve, Franco González Salas

separándose de los párrafos ochenta y ocho y ochenta y nueve, Aguilar Morales separándose de los párrafos ochenta y ocho y ochenta y nueve, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con razones adicionales y en contra de los párrafos ochenta y ocho y ochenta y nueve, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 73 al 76 y del 79 al 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, emitida mediante el Decreto 270/2020, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de julio de dos mil veinte. La Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio. La Ministra y los Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado para que, en dicho plazo, realice las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas con los lineamientos de esta determinación, así como a las personas con discapacidad, y emita la regulación que corresponda en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en el entendido de que esas consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintiuno de octubre de dos mil veintiuno previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 8 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 240/2020, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por falta de consulta previa a personas indígenas, así como a personas con discapacidad, declaró la invalidez de los artículos 73 al 76 y 79 al 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, expedida mediante Decreto 270/2020, publicado en el Diario Oficial del Gobierno de dicha entidad, el veintinueve de julio de dos mil veinte.

En lo que a este voto interesa, en relación con el argumento formulado por el Poder Legislativo de la entidad, en el sentido de que debía atenderse al contexto actual generado por la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2, que generó la restricción de actividades en todo el territorio nacional, el Pleno de este tribunal señaló que las medidas de emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones, sin implementar un procedimiento de consulta previa, y eludiendo las obligaciones constitucionales y convencionales.

A efecto de justificar lo anterior, el Pleno de este tribunal citó la recomendación 1/2020, publicada el diez de abril de dos mil veinte, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la que encomendó a los Estados miembros

a abstenerse de promover iniciativas legislativas en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia. En ese sentido, señaló que, a efecto de no vulnerar el derecho a la consulta previa y proteger la vida, la salud y la integridad de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como de las personas con discapacidad, era recomendable abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o continuar con éstas, en los casos en que debían dárseles participación activa.

Con base en lo anterior, determinó que, derivado de la emergencia sanitaria, el Poder Legislativo de Yucatán debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, así como a las personas con discapacidad, si no existían las condiciones necesarias para llevar a cabo un procedimiento de consulta previa, en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de dichos sectores de la población.

Es en relación con este pronunciamiento del Pleno de esta Suprema Corte, que formulo el presente voto concurrente.

En mi opinión, la recomendación 1/2020 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, no puede interpretarse en el sentido de que las autoridades de los Estados parte, deben abstenerse de realizar consultas tanto a personas indígenas como a personas con discapacidad, con motivo de la emergencia sanitaria global por COVID-19.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con el apoyo de sus Relatorías Especiales sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales y sobre Libertad de Expresión, adoptó la referida resolución con estándares y recomendaciones bajo la convicción de que las medidas adoptadas por los Estados en la atención y contención de la pandemia debían tener como centro el pleno respeto de los derechos humanos.

La Comisión formuló diversas recomendaciones a los gobiernos de los Estados miembros, partiendo de la base de, entre otros aspectos, el impacto sobre todos los derechos humanos frente a los contextos ocasionados por la pandemia, en especial del derecho a la salud; el rol fundamental de la independencia y de la actuación de los poderes públicos, en particular de los Poderes Judiciales y Legislativos, cuyo funcionamiento debía asegurarse aun en contextos de pandemia; que mediante la restricción o limitaciones a los derechos se pueden generar impactos en el goce de otros derechos de manera desproporcionada en determinados grupos y que, por tanto, se hacía necesaria la adopción de medidas positivas de protección adicionales para estos grupos; y que, al momento de emitir medidas de emergencia frente a la pande-

mia, los Estados debían brindar y aplicar perspectivas interseccionales y prestar especial atención a las necesidades y al impacto diferenciado de dichas medidas en los derechos humanos de los grupos históricamente excluidos o en especial riesgo.

En lo que interesa, las recomendaciones consistieron en adoptar de forma inmediata, urgente y con la debida diligencia, todas las medidas adecuadas para proteger los derechos a la vida, salud e integridad personal de las personas que se encuentren en sus jurisdicciones frente al riesgo de la pandemia; guiar su actuación conforme a diversos principios y obligaciones, como el deber de que los Estados protejan los derechos humanos atendiendo a las necesidades de protección de las personas y que esta obligación involucraba el deber de organizar todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que aseguraran jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos; la abstención de cualquier autoridad de violar derechos humanos; y que el objetivo de todas las políticas y medidas que se adoptaran debían basarse en un enfoque de derechos humanos que contemplara la universalidad e inalienabilidad; indivisibilidad; interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos; la igualdad y la no discriminación; la perspectiva de género, diversidad e interseccionalidad; la inclusión; la rendición de cuentas; el respeto al Estado de derecho y el fortalecimiento de la cooperación entre los Estados.

También estableció como recomendaciones instrumentar espacios oportunos de participación social para la evaluación de los impactos y resultados de las medidas adoptadas, que permitan gestionar los ajustes necesarios desde un enfoque de derechos humanos; asegurar que toda restricción a los derechos humanos con la finalidad de protección de la salud en el marco de la pandemia, cumpliera con los requisitos establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos. En particular, estableció que dichas restricciones debían cumplir con el principio de legalidad, ser necesarias en una sociedad democrática y estrictamente proporcionales para atender la finalidad legítima de proteger la salud; además, considerar los enfoques diferenciados requeridos al momento de adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos de los grupos en situación de especial vulnerabilidad; así como para mitigar los impactos diferenciados que dichas medidas puedan generar.

Específicamente en cuanto a los pueblos indígenas, la Comisión recomendó "*Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamien-*

to social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia."[1]

Por su parte, en cuanto a las personas con discapacidad, la Comisión recomendó, en lo que a este voto interesa, adoptar los ajustes razonables y apoyos necesarios para garantizar que este grupo pueda ejercer sus derechos humanos en condiciones de igualdad en contextos de medidas de aislamiento o contención.

La parte esencial del contenido de la resolución 1/2020, precisada en líneas anteriores, me conducen a considerar que la obligación de los Estados de velar por la plena vigencia de los derechos humanos de todas las personas, en específico frente a la pandemia actual, no puede dar lugar a entender que las autoridades legislativas se encontraban impedidas para emitir legislación relacionada con personas indígenas o personas con discapacidad; por el contrario, al emitirlas y realizar las consultas previstas tanto en el Convenio 169 de la OIT como en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, durante el proceso legislativo debían tomar las medidas de contención necesarias, a efecto de prevenir los efectos de la pandemia, en protección del derecho a la salud.

Incluso, considerar que el legislador se encontraba impedido para emitir leyes que regularan aspectos relacionados con estos grupos, pudiera llevar a un estado de violación de sus derechos humanos, ante la falta de reconocimiento de determinados derechos o la emisión de normatividad que les resultara benéfica.

En el caso específico, la abstención del legislador implicaba dejar de lado la regulación del derecho a la educación para estos grupos en la entidad, derecho fundamental que esta Suprema Corte ha considerado como un factor esencial para garantizar una sociedad justa, al resultar una condición sine qua non para asegurar la igualdad de oportunidades en el goce de otros derechos fundamentales y en el acceso equitativo a otros bienes sociales para el funcionamiento de un bien público de gran relevancia, como lo es una sociedad democrática de tipo deliberativo, además de un bien indispensable para el desarrollo de una pluralidad de objetivos colectivos y, en ese sentido, un aspecto indisociable de un estado de bienestar.

Por ello, al resolverse el asunto, me pronuncié en contra de los párrafos ochenta y ocho y ochenta y nueve de la sentencia, debido a que precisan un impedimento para el Congreso del Estado de Yucatán de legislar en materia de personas indígenas y personas con discapacidad, ante la contingencia global actual.

[1] "Pandemia y Derechos Humanos en las Américas". Resolución 1/2020, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el diez de abril de dos mil veinte, párrafo 57.

Por otra parte, en el apartado de efectos de la sentencia, el Pleno de este Tribunal Constitucional estableció que, ante las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar la consulta respectiva durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, lo procedente era que la invalidez decretada debía postergarse por dieciocho meses; plazo dentro del que el Congreso del Estado de Yucatán debe llevar a cabo la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, y emitir la regulación correspondiente.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido plazos distintos a efecto de que surta efectos la invalidez que se decreta en cada caso, así, como se señala en la sentencia, ha determinado el plazo de seis meses para que los Congresos Locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, o de doce meses, tal como se determinó en las acciones de inconstitucionalidad 84/2016,[2] 81/2018 y 201/2020,[3] de ciento ochenta días naturales para el sur-

[2] Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones y con razones adicionales, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, *consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos doce meses después a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, esto es, realizar la consulta a los indígenas*. La Ministra Piña Hernández votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

[3] Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Indicándose que "*la declaración de invalidez de los decretos impugnados surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. El motivo de este plazo es que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad incluidos en los decretos que se declaran inválidos, de los posibles efectos benéficos de las normas sin permitir al Congreso de Chihuahua emitir una nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Similares decisiones se tomaron en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, la acción de inconstitucionalidad 1/2017 y la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada. Sin embargo, en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2-COVID-19 en el plazo de seis meses establecido en dichos precedentes, esta Suprema Corte considera pertinente duplicar el plazo referido, tal como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Al igual que se aclaró en este último precedente, el establecimiento del plazo de doce meses para que surta sus efectos la invalidez de los decretos impugnados no representa impedimento*

timiento de efectos de la declaración de invalidez de actos legislativos respecto de los cuales se omitió la consulta previa a las personas con discapacidad.[4]

Sin embargo, derivado de los riesgos provocados por la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del virus que causa el COVID-19, y ante el gran número de elecciones a celebrarse, el Pleno de este Tribunal Constitucional a partir de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, fallada en sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, amplió el plazo a efecto de dar oportunidad a las Legislaturas Locales de practicar las consultas previas tanto a personas indígenas como a personas con discapacidad y, para que, dentro del mismo plazo, con base en los resultados de dichas consultas, emitieran la regulación respectiva en materia de educación indígena, así como de educación inclusiva.

En relación con este tema, a través del presente voto destaco que, en mi opinión, el Pleno de esta Suprema Corte, en la sentencia debió precisar que el legislador, atendiendo a la situación específica de cada entidad federativa, respecto de la evolución de la pandemia en el Estado, está en aptitud de determinar la práctica de las consultas, incluso en un tiempo menor a los dieciocho meses previstos en la ejecutoria.

Por último, en los efectos de la invalidez decretada, la mayoría del Pleno de este Tribunal Constitucional se pronunció por no declarar la invalidez por extensión de diversos preceptos de la Ley de Educación del Estado de Yucatán.

Sin embargo, este Tribunal Constitucional ha sostenido que, al fallarse la acción de inconstitucionalidad, deben extenderse los efectos de la declaratoria a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, porque el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer.

En ese sentido, en mi opinión, en el asunto de que se trata debieron extenderse los efectos de la declaratoria de invalidez a los artículos 13, fracción II, inciso b),

alguno para que el Congreso del Estado de Chihuahua realice las consultas requeridas bajo las condiciones que le impone el parámetro de regularidad constitucional y expida una nueva ley en un tiempo menor."

[4] Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el veinte y veintiuno de abril de este dos mil veinte.

14, fracción IV, 17, primer párrafo y fracción XI, 33, fracción XXXV, 34, fracciones I, XXVI y XXVIII, 42, fracciones I, II y III, 64, segundo y tercer párrafos, 80, fracción V, 83, fracción IV, 96, 102, último párrafo, 112, segundo párrafo, 116, primer párrafo, 135, tercer párrafo, y 150, fracción XV, de la Ley de Educación del Estado de Yucatán, expedida mediante Decreto 270/2020 publicado en el Diario Oficial del Gobierno de dicha entidad, el veintinueve de julio de dos mil veinte.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 32/2006 de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA."[5]

Estas razones constituyen las aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 32/2006 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1169, con número de registro digital: 176056.

Este voto se publicó el viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

[5] El texto de la tesis dice: "Conforme al 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 Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Sin embargo, lo anterior no implica que este Alto Tribunal esté obligado a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida y desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática planteada."

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL QUE A SU JUICIO VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA NORMAS DE CARÁCTER TRIBUTARIO QUE A SU JUICIO VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

IV. PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS EN MATERIA DE DERECHOS. ESTOS PRINCIPIOS EXIGEN QUE EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CUOTAS SE TOME EN CUENTA EL COSTO QUE REPRESENTA AL ESTADO LA ACTIVIDAD DE QUE SE TRATE Y, ADEMÁS, QUE DICHAS CUOTAS SEAN FIJAS E IGUALES PARA TODOS LOS QUE RECIBAN EL MISMO SERVICIO.

V. ALUMBRADO PÚBLICO. LOS DERECHOS REGULADOS EN EL ARTÍCULO 41 DE LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA SE ENCUENTRAN VINCULADOS CON EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

VI. ALUMBRADO PÚBLICO. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULAR LOS IMPUESTOS SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 48 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA COYOTEPEC, 20 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TLATAYÁPAM Y 23 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA JAYACATLÁN, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIUNO).

VII. DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.

VIII. SERVICIOS DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS Y DE EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES Y CERTIFICADAS. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y DESPROPORCIONADAS POR SU PRESTACIÓN, AL NO ATENDER A LOS COSTOS QUE AQUÉLLOS IMPLICAN, VULNERAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 52, FRACCIONES I, V, XII Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA COYOTEPEC, DISTRITO DEL CENTRO, DEL ESTADO DE OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO).

IX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD PERMITE EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS.

X. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. RECAE EN EL LEGISLADOR LA CARGA DE DEMOSTRAR QUE EL COBRO QUE ESTABLECE POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN DETERMINADO MEDIO, ATIENDE ÚNICAMENTE A LA MODALIDAD DE REPRODUCCIÓN Y ENTREGA SOLICITADAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 52, FRACCIONES I, V, XIII Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA COYOTEPEC, DISTRITO DEL CENTRO, DEL ESTADO OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIUNO).

XI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS NO PUEDE CONSTITUIR UNA BARRERA DESPROPORCIONADA PARA EL EJERCICIO DE AQUEL DERECHO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 52, FRACCIONES I, V, XIII Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA COYOTEPEC, DISTRITO DEL CENTRO, DEL ESTADO OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIUNO).

XII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PARA EL ANÁLISIS DE LA VALIDEZ DE LAS TARIFAS O CUOTAS ESTABLECIDAS NO CORRESPONDE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INVESTIGAR SI SON ACORDES A LOS COSTOS DE REPRODUCCIÓN (INVA-

LIDEZ DEL ARTÍCULO 52, FRACCIONES I, V, XIII Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA COYOTEPEC, DISTRITO DEL CENTRO, DEL ESTADO OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIUNO).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 48 Y 52, FRACCIONES I, V, XIII Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA COYOTEPEC, DISTRITO DEL CENTRO; 20 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TLATAYÁPAM, DISTRITO DE TEPOSCOLULA; Y 23 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA JAYACATLÁN, DISTRITO DE ETLA, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIUNO).

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 48 Y 52 FRACCIONES I, V, XIII Y XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA COYOTEPEC, DISTRITO DEL CENTRO; 20 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO TLATAYÁPAM, DISTRITO DE TEPOSCOLULA; Y 23 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN BAUTISTA JAYACATLÁN, DISTRITO DE ETLA, TODOS DEL ESTADO DE OAXACA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIUNO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 75/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 18 DE NOVIEMBRE DE 2021. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

Ciudad de México. Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de **dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno.**

VISTOS los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 75/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de la cual impugna disposiciones contenidas en Leyes de Ingresos de los Municipios de

Santa María Coyotepec, Santo Domingo Tlatayápam y San Juan Bautista Jayacatlán, todos del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno; y

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—El tres de abril de dos mil veintiuno se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca los decretos mediante los cuales se expidieron las Leyes de Ingresos de los Municipios de Santa María Coyotepec, Santo Domingo Tlatayápam y San Juan Bautista Jayacatlán, todos del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

2. SEGUNDO.—Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres de mayo de dos mil veintiuno, la maestra María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad, alegando la invalidez de algunos artículos de las indicadas Leyes de Ingresos municipales.

3. TERCERO.—La actora se inconformó por **i)** el establecimiento de una contribución por el consumo de energía eléctrica en la prestación del servicio de alumbrado público y **ii)** el cobro por búsqueda y certificación de documentos existentes en los archivos municipales. En sus conceptos de invalidez, en síntesis, expuso lo siguiente:

Primer concepto de invalidez. Contribución por la prestación del servicio de alumbrado público.

• Las normas impugnadas establecen una contribución denominada "*derecho*", pero que, por su naturaleza material, atendiendo al hecho imponible y base gravable, se trata de un impuesto por consumo de energía eléctrica.

• Las disposiciones impugnadas transgreden el derecho fundamental de seguridad jurídica, así como los diversos de legalidad y proporcionalidad tributaria, pues establecen que la base para el cálculo del cobro por el derecho de alumbrado público es el consumo de energía eléctrica; de modo que el monto

a cubrir por las personas contribuyentes dependerá de la tasa de energía que determine la Comisión Federal de Electricidad.

• Si bien el artículo 115 constitucional prevé que el Municipio tendrá a su cargo el servicio de alumbrado público, ello no implica que este pueda cobrar contribuciones por el consumo de energía eléctrica.

• Las normas controvertidas determinan que el pago del derecho por alumbrado público dependerá del tipo de tarifa eléctrica que corresponda a la clase de contrato que tenga el gobernado ante la Comisión Federal de Electricidad, por lo que se previó el cobro del derecho tomando en consideración un elemento totalmente ajeno al costo real del servicio prestado por los Municipios.

• Las leyes combatidas son contrarias al principio de justicia tributaria, puesto que se traducen en un trato desigual para las personas, ya que imponen diversos montos por la prestación de un mismo servicio, en el que se presume la capacidad económica de estas a partir del tipo de tarifa y servicio suministrado por la Comisión Federal de Electricidad.

Segundo concepto de invalidez. Acceso a información pública. Cobro por búsqueda y certificación de documentos.

• La previsión de erogaciones en materia de transparencia únicamente puede responder a resarcir económicamente los gastos materiales o de envío de la información que lleguen a utilizarse, en consecuencia, al prever costos por la búsqueda y certificación de la información que no se encuentran justificados, vulnera el derecho humano de acceso a la información pública.

• Al tratarse del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere una motivación reforzada por parte del legislador, en la cual razone el costo de los materiales o dispositivos para la reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos.

• El principio de proporcionalidad en materia tributaria exige que se establezcan contribuciones cuyos elementos –hecho y base imponible– guarden

concordancia. Por tanto, la norma controvertida es desproporcionada, pues los derechos causados por los servicios de búsqueda de documentos y reproducción a través de copias certificadas no se sujetan al costo erogado por el Estado para su expedición. Además, la cuota que se establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

• Las normas combatidas al prever cobros por la búsqueda de documentos causan un impacto desproporcional en el gremio periodístico, que tiene como función social la de buscar información sobre temas de interés público, a fin de ponerla en la mesa del debate público, por lo que la norma termina teniendo no sólo un efecto inhibidor en la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito.

4. CUARTO.—La actora señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 1o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 15 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

5. QUINTO.—Mediante proveído de siete de mayo del dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó registrar el asunto bajo el número de acción de inconstitucionalidad 75/2021 y remitir las constancias correspondientes a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para que fungiera como instructora, quien admitió la acción el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno y emplazó a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca para que rindieran sus informes.

6. SEXTO.—El catorce de junio de dos mil veintiuno, el Congreso del Estado de Oaxaca, por conducto del presidente de la Junta de Coordinación Política rindió el informe en el que defendió la validez de las normas impugnadas. En síntesis, expuso lo siguiente:

Sobre la contribución por la prestación del servicio de alumbrado público.

• Los preceptos impugnados no transgreden ninguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues establecen el cobro de

derechos por la prestación del servicio de alumbrado público, lo que encuentra sustento en el artículo 115, fracciones III, inciso b), y IV, inciso c), de dicho ordenamiento.

• El cobro por el servicio de alumbrado público determinado en los artículos combatidos es una contribución gravada por los Municipios a fin de poder continuar con la prestación de este en beneficio de sus habitantes, razón por la cual se establece como un derecho y no como un impuesto relacionado con el servicio de energía eléctrica, cuya facultad de establecerlo corresponde al Congreso de la Unión.

Sobre el cobro por la búsqueda y certificación de documentos.

• La norma impugnada no limita el derecho de acceso a la información, y si bien prevé el pago de derechos para la expedición de certificaciones y constancias, lo cierto es que ello se encuentra justificado en el dictamen emitido por la Comisión Permanente de Hacienda.

7. SÉPTIMO.—El ocho de julio de dos mil veintiuno el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Oaxaca, por conducto del consejero jurídico rindió el informe en el que únicamente manifestó que es cierto el acto que se le atribuyó, y que solamente cumplió con el mandato constitucional de promulgar y publicar los decretos mediante los cuales se expidieron las Leyes de Ingresos de los Municipios de Santa María Coyotepec, Santo Domingo Tlatayápam y San Juan Bautista Jayacatlán, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

8. OCTAVO.—El fiscal general de la República no formuló su pedimento ni el consejero jurídico del Ejecutivo Federal emitió manifestación alguna en el presente asunto.

9. NOVENO.—Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo doce de agosto de dos mil veintiuno se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución.

CONSIDERANDO:

10. PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre normas de rango constitucional y normas de leyes de ingresos Municipales del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.[1]

11. SEGUNDO.—**Precisión de las normas impugnadas.** Del escrito de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se advierte que las normas impugnadas son las siguientes:

[1] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...
"**g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.
"Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las legislaturas; ..."
"**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; ..."
Legislación que es aplicable en términos del artículo quinto transitorio del "*Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles.*", publicado el siete de junio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación:
"**Quinto.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

Contribuciones por el servicio público de alumbrado público:

1) Artículo 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

2) Artículo 20 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tlatayápam, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

3) Artículo 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Jayacatlán, Distrito de Etla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

Contribuciones relacionadas con la expedición de certificaciones y constancias:

1) Artículo 52, fracciones I, V, XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

12. TERCERO.—**Oportunidad.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la ley sea publicada en el correspondiente medio oficial.[2]

13. Las normas impugnadas se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el tres de abril de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de treinta días naturales para presentar la acción transcurrió del cuatro de abril siguiente al tres de mayo de dos mil veintiuno.

[2] "**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

14. Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el tres de mayo de dos mil veintiuno, es evidente su oportunidad.

15. CUARTO.—**Legitimación.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en lo que interesa, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas federales o de las entidades federativas que considere vulneren derechos humanos.[3]

16. En ese sentido, se advierte que la demanda fue presentada por la maestra María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada del acuerdo de designación expedido por el Senado de la República.[4]

17. Cabe destacar que en su escrito de demanda la Comisión sostiene que las normas combatidas contravienen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales, en lo particular, los derechos de acceso a la información y seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, gratuidad en el acceso a la información y proporcionalidad tributaria.

18. Por tanto este Tribunal Pleno, concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada para ello.

---

[3] "**Artículo 105**. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...
"**g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte ..."

[4] Las atribuciones de la Presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de texto:
"**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"**I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...
"**XI.** Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales ..."

19. QUINTO.—**Causas de improcedencia.** El Poder Legislativo del Estado de Oaxaca expuso que la presente acción de inconstitucionalidad es improcedente, porque los preceptos impugnados no vulneran alguna disposición constitucional o convencional.

20. Dicho planteamiento debe desestimarse, puesto que entraña un pronunciamiento relacionado con el estudio de fondo que se desarrollará en el apartado correspondiente de la presente resolución.

21. Al no advertirse de oficio la actualización de alguna otra causa de improcedencia, se procede a analizar los conceptos de invalidez.

22. SEXTO.—**Estudio de fondo.** Este Tribunal Pleno analizará en primer lugar los argumentos relacionados con el cobro de "derechos por alumbrado público" y, en segundo lugar, aquellos que combaten disposiciones que establecen cobros por materiales de reproducción.

Tema 1. Alumbrado público.

23. En el primer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea, entre otros aspectos, que si bien el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que los Municipios tengan a cargo el servicio de alumbrado público, lo cierto es que dicho precepto no implica una habilitación constitucional para cobrar contribuciones por consumo de energía eléctrica, toda vez que esa disposición se debe interpretar de manera armónica con el artículo 75, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Política del País.

24. Alega que el gravar el consumo de energía eléctrica, en el caso, trastoca el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, toda vez que no se está pagando el servicio otorgado por los Municipios, sino por el consumo de energía eléctrica en la medida de que, a mayor consumo del contribuyente se incrementa la base gravable y, por ende, el pago de la contribución y viceversa.

25. Las normas impugnadas son las siguientes:

Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno
"**Artículo 48.** Este derecho **se recauda** de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal."

Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tlatayápam, Distrito de Teposcolula, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno
"**Artículo 20.** Este derecho **se recauda** de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal."

Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Jayacatlán, Distrito de Etla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno
"**Artículo 23.** Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal."

26. Como puede desprenderse de las normas transcritas con antelación, no contienen ninguno de los elementos del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, sino que su contenido se limita en señalar que aquél se recaudará de conformidad con lo dispuesto en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca. Por esa razón, la accionante solicita que la disposición impugnada se lea como si en ella se tuvieran por reproducidas las normas a las que la propia disposición impugnada remite, esto es, los artículos 39 a 44 de la Ley de Hacienda Municipal.

27. El concepto de invalidez es **fundado.**

28. Para evidenciar tal aserto, es oportuno indicar que del contenido de los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), y 115, fracciones III, inciso b), y IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones

especiales sobre energía eléctrica y que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado público.[5]

29. Asimismo que los Municipios tienen derecho a recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo, que conforme al principio de reserva de ley se obliga a que las contribuciones sólo tengan tal fuente normativa, por lo que es facultad de las Legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

[5] "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...
"**XXIX.** Para establecer contribuciones: ...
"**5o**. Especiales sobre:
"**a)** Energía eléctrica; ..."
"**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: ...
"**III.** Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ...
"**b)** Alumbrado público. ...
"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. ...
"**IV.** Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ...
"**c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. ...
"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.
"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.
"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; ..."

30. Por tanto, les corresponde a las Legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que correspondan a los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar y éstos pueden, como consecuencia de esa atribución, realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

31. En congruencia con lo anterior, para determinar si los artículos 48, 20, y 23 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Santa María Coyotepec, Santo Domingo Tlatayápam y San Juan Bautista Jayacatlán, todos del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, resultan constitucionales o no, es oportuno acudir a la legislación a la que remiten para, en principio, **clasificar su contenido.**

32. No es la primera vez que este Tribunal Pleno analiza normas que remiten expresamente a otros ordenamientos para configurar en su totalidad los elementos esenciales de un tributo. Tal fue el caso, por ejemplo de la acción de inconstitucionalidad 97/2020, resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veinte, en la que en el estudio de fondo fue necesario tomar en cuenta disposiciones contenidas en un ordenamiento distinto al impugnado, como lo fue la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Puebla, toda vez que las leyes de ingresos impugnadas remitían a ella para configurar en su totalidad el derecho por la prestación del servicio de alumbrado público; particularmente, en tanto que en dicha legislación se preveía la base de la referida contribución.

33. Lo particular del presente asunto, radica en que en la legislación impugnada no se prevé ningún elemento del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, sino que su contenido se agota en remitir, **para efecto de su recaudación,** a la Ley de Hacienda Municipal del Estado y, por ese motivo, los vicios de inconstitucionalidad que se alegan en la demanda se encuentran previstos, en realidad, en un ordenamiento distinto al impugnado.

34. Así, los artículos impugnados señalan que la contribución en cuestión se recauda de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca. Por ende, para obtener claridad **del aspecto cuyo ingreso estima recaudar el Municipio** en las referi-

das leyes de ingresos, es oportuna la lectura de las normas a las que remiten, que son del contenido siguiente:

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca
Título tercero
De los derechos
Capítulo I
Alumbrado público

"**Artículo 39.** Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entenderá por servicio de alumbrado público, el que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común."

"**Artículo 40.** Son sujetos de este derecho los propietarios o poseedores que se beneficie (sic) del servicio de alumbrado público que proporcione el Municipio, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no ubicado precisamente frente a su predio."

"**Artículo 41. Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica,** aplicando las tasas previstas en las leyes de ingresos municipales respectivas; y, sólo para el caso de que estás no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) del 8% para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 4% para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

"**Artículo 42.** El cobro de este derecho lo realizará la empresa suministradora del servicio, la cual hará la retención correspondiente, consignando el cargo en los recibos que expida por el consumo ordinario."

"**Artículo 43.** La empresa suministradora del servicio deberá enterar las cantidades recaudadas por este derecho a los Ayuntamientos del Estado, por conducto de sus Tesorerías Municipales."

35. De la lectura de los artículos de las Leyes de Ingresos municipales impugnadas, en correlación con los preceptos a que remiten, se pone en relieve que **la orden de recaudación de la contribución apuntada por el Estado en las**

Leyes de Ingresos impugnadas, es respecto de un tributo que se encuentra vinculado con el consumo de energía eléctrica, y no así, con la mera prestación de un servicio público de alumbrado.

36. Prueba de ello se obtiene, en especial del artículo 41 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, que dispone: "***Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica,*** *aplicando las tasas previstas en las leyes de ingresos municipales respectivas; y, sólo para el caso de que estás no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) del 8% para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 4% para las tarifas OM, HM, HS y HT*".

37. De la lectura del artículo recién trascrito, queda en evidencia que **la orden de recaudación del Municipio recae respecto de una contribución que tiene como base el consumo** que las personas propietarias o poseedoras de predios cubran a la empresa que **suministre la energía eléctrica,** aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos municipales respectivas, y para el caso de que estás no se publiquen, las tasas aplicables serán del ocho por ciento para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y cuatro por ciento para las tarifas OM, HM, HS y HT.

38. Al respecto, como quedó previamente establecido, en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Política del País, **establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica es competencia exclusiva de la Federación,** lo cual debe entenderse también en relación con aquellas normas que, como ocurre en el caso por la propia remisión normativa, establecen una estimativa u orden de recaudación relacionada con competencias tributarias, **pues no podría ordenarse recaudar un ingreso respecto de una contribución cuya materia no puede ser gravada por los Estados o los Municipios al constituir una facultad exclusiva de la Federación.**

39. Por lo anterior, los artículos 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec; 20 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tlatayápam; y 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Jayacatlán, todas del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, que gravan el consumo de energía eléctrica, son contrarios a la Constitución Política del País, al emitirse en invasión de esfera competencial exclusiva del Congreso de la Unión.

40. En torno a la conclusión alcanzada, no debe perderse de vista que esa facultad conferida constitucionalmente al Congreso de la Unión, en términos del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se entiende vedada a los Estados o a la Ciudad de México.[6]

41. Asimismo, merece citarse la jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno bajo el rubro: "ALUMBRADO PUBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN."[7]

42. En estas condiciones, se concluye que **el Congreso del Estado de Oaxaca carece de facultades para ordenar la recaudación de una contribución que tiene como base el consumo de energía eléctrica,** toda vez que ello es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

43. En similares términos este Pleno se ha pronunciado, por ejemplo, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018, 28/2019 y 97/2020.[8]

---

[6] "**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."

[7] La jurisprudencia P. 6 emitida por este Tribunal Pleno se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo I, Primera parte-1, enero-junio de 1988, página 134, registro digital: 206077.

[8] La acción de inconstitucionalidad 18/2018 se resolvió en sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.
La acción de inconstitucionalidad 28/2019 se resolvió en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.
La acción de inconstitucionalidad 97/2020 se resolvió en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veinte por unanimidad de once votos de los 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.

44. En consecuencia, al resultar fundado el concepto de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se **declara la invalidez** de los artículos 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, 20 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tlatayápam y 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Jayacatlán, todos del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

Tema 2. Derechos por la expedición de certificaciones y constancias.

45. En el **segundo concepto de invalidez,** la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, argumenta esencialmente que el artículo 52, fracciones I, V, XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, es inconstitucional por prever cobros injustificados por la búsqueda y reproducción de información por trastocar el derecho de acceso a la información; además de que no guardar congruencia con el costo que tiene para el Estado brindar ese servicio.

46. La única norma impugnada en este apartado es la siguiente:

Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno

"**Artículo 52.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección, debe hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias y se pagará conforme a las siguientes cuotas:

Concepto	Cuota
"**I.** Copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales por cuadernillo, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales.	100.00
"…	
"**V.** Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	100.00
"…	
"**XIII.** Búsqueda de documentos en el archivo municipal.	100.00
"**XIV.** Constancias y copias certificadas distintas a las anteriores.	200.00"

47. Como se aprecia de la lectura del artículo 52, fracciones I, V, XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, Oaxaca para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, no proporciona claridad en torno a los servicios por búsqueda de documentos en el archivo municipal, la expedición de copias certificadas de documentos existentes en los archivos municipales derivados de las actuaciones de los servidores públicos, así como por la expedición de constancias y certificaciones distintas a las anteriores, para establecer con absoluta certeza jurídica si lo gravado encuentra relación con servicios relativos al derecho de acceso a la información pública o si se trata de meros derechos ajenos a esa cuestión y que, por tanto, deban sujetarse al parámetro de control constitucional de los derechos en general.

48. Esto es, del análisis integral de la ley de ingresos en cuestión, no se aprecia que lo regulado en el artículo 52 en estudio regule aspectos relativos al derecho de acceso a la información, pues en la sección en que se ubica (sección tercera, denominada "certificaciones, constancias y legalizaciones") no señala con precisión que se trate de la regulación de búsqueda y reproducción a raíz del ejercicio del derecho a la información y tampoco se aprecia diverso apartado en la ley de ingresos destinado, para ello, para así lograr establecer que regula cuestión distinta.

49. Por tanto, ante la incertidumbre causada por la propia legislación en análisis y no lograrse establecer con absoluta certeza si gravan aspectos relacionados con el ejercicio del derecho a la información pública, lo que corresponde en principio es su análisis bajo la óptica de los principios de justifica tributaria que rigen a los derechos en general y no bajo la especial óptica del derecho de acceso a la información.

50. En efecto, en el artículo 52 de la ley de ingresos en análisis se prevé, en su fracción I, el cobro de cien pesos por la expedición de copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales, derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales; en las fracciones V y XIII en una reiteración legislativa, se señala el mismo concepto de cobro de cien pesos por búsqueda de documentos en el archivo municipal; y finalmente, en la fracción XIV, se establece el cobro de doscientos pesos por la expedición de constancias y copias certificadas distintas a las anteriores.

51. Tales porciones normativas son contrarias al principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que los servicios de búsqueda de documentos, expedición de constancias y copias certificadas, además de la mera búsqueda y reproducción, implican la intervención de un servidor público, en el caso de la búsqueda por la acción misma; en tanto que en la reproducción se involucra la cuestión relativa a hacer constar que lo que se entrega es fiel reproducción de lo encontrado, esto es, implica la certificación del funcionario público autorizado, lo cierto es que la relación que se entabla no puede ser de derecho privado, por lo que no puede existir un lucro o ganancia para dicho funcionario, sino que debe guardar una relación razonable por el costo del servicio prestado; adicionalmente, se considera que no queda claro si el costo se genera por cada hoja certificada o al conjunto de ellas, pues si bien la fracción I sí indica que es por cuadernillo, la fracción XIV carece de tal precisión.

52. Como fue expuesto, entre otras, en la acción de inconstitucionalidad 93/2020, este Tribunal Pleno ha sostenido que para considerar constitucionales las normas que prevén las contribuciones denominadas derechos, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.[9]

53. Lo anterior, porque la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la prestación del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias, y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.

[9] Resuelta en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del parámetro de la Ley Federal de Derechos, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en el tema que en este asunto se retoma, relativo a la expedición de copias simples y copias certificadas.

54. Tal criterio además se encuentra reflejado en las jurisprudencias P./J. 2/98 y P./J. 3/98 emitidas por este Tribunal Pleno, bajo los rubros: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."[10] y "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."[11]

55. Sentadas estas bases, es necesario determinar si las cuotas previstas en el artículo 52, fracciones I, V, XIII y XIV, de la Ley de Ingresos en análisis, para la búsqueda de información y expedición de constancias y copias certificadas, atienden al costo que le genera al Estado la prestación de tales servicios.

56. En la acción de inconstitucionalidad que se retoma en este apartado, se destacó que las Salas de este Alto Tribunal han establecido que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

57. Además, que, a diferencia de las copias simples, que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.

58. En efecto, se destacó que las Salas de este Alto Tribunal consideraron que la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo, al determi-

[10] La jurisprudencia P./J. 2/98 emitida por este Tribunal Pleno se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 41, registro digital: 196934.
[11] La jurisprudencia P./J. 3/98 emitida por este Tribunal Pleno se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro digital: 196933.

nar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al interesado; y, a partir de lo anterior, concluyeron que el servicio que presta el Estado en ese supuesto se traduce en la expedición de las copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.

59. También se destacó la precisión que se hizo en el sentido de que, a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación de documentos.

60. De dichos precedentes derivó la jurisprudencia 1a./J. 132/2011 de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006).",[12] así como la tesis 2a. XXXIII/2010 de la Segunda Sala, de rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."[13]

61. Ahora, en la fracción I del artículo 52 en análisis se prevé el cobro de cien pesos por la expedición de copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales derivados de las actuaciones de los servidores públicos municipales; en las fracciones V y XIII, en una reiteración

[12] La jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.) emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2077, registro digital: 160577.
[13] La tesis 2a. XXXIII/2010 emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274, registro digital: 164477.

legislativa, se señala el mismo concepto de cobro de cien pesos por búsqueda de documentos en el archivo municipal; y finalmente, en la fracción XIV, se establece el cobro de doscientos pesos por la expedición de constancias y copias certificadas distintas a las anteriores, lo cual constituye un costo injustificado, pues no se encuentra razón objetiva para sostener ese monto.

62. De esta manera, se concluye que resulta fundado el concepto de invalidez formulado por la accionante, en tanto que dichos costos son desproporcionales en la medida que no guardan relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio ni con el costo que implica certificar un documento.

63. Es cierto que en el supuesto analizado en las fracciones I y XIV el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación o constancia, sino que implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado; sin embargo, la relación entablada entre las partes no es de derecho privado, de modo que no puede existir un lucro o ganancia para el Estado, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

64. Por último, debe destacarse que la fracción XIV en análisis también contraviene el principio de seguridad jurídica, pues de su redacción no puede desprenderse si dicho monto se cobrará con motivo de una hoja certificada o si por el conjunto de ellas y con independencia del número de hojas, lo que genera, en realidad es una incertidumbre respecto de la cantidad que se deberá pagar ante una solicitud de expedición de copias certificadas.

65. Por tanto, se declara la invalidez del artículo 52, fracciones I, V, XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

66. Además, **las normas en análisis tampoco superarían el parámetro de control constitucional si se considera que gravan aspectos relacionados con el derecho de acceso a la información.**

67. Como se ha explicado, el artículo 52, fracciones I, V, XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, Oaxaca,

para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, resulta inválido con motivo de que no supera el parámetro de regularidad de justicia fiscal aplicable a los derechos en general. Sin embargo, además de lo expuesto, debe adicionarse que, como se anticipó, el precepto analizado no proporciona certeza respecto a que los servicios gravados encuentran o no relación con el derecho de acceso a la información y, de estimarse así, bajo dicho parámetro de control constitucional resultarían igualmente inválidas.

68. Ello, pues es preciso recordar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, entre otras las acciones de inconstitucionalidad 5/2017, 13/2018 y sus acumuladas 25/2018, 10/2019, 13/2019, 15/2019 y 105/2020, en las que se analizó el contenido del artículo 6o., fracción III, constitucional, se pronunció en torno a los principios y directrices que rigen el **derecho de acceso a la información,**[14] y en específico el de **gratuidad,** haciendo énfasis en que aquél

[14] La **acción de inconstitucionalidad 5/2017** se resolvió en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete por unanimidad de nueve votos de los Ministros y Ministra Gutiérrez Ortíz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán, Piña Hernández y presidente en funciones Cossío Díaz. Ponente: José Fernando Franco González Salas.
La **acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018** se resolvió en sesión de seis de diciembre de dos mil dieciocho por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán, Luna Ramos, Piña Hernández y el presidente en funciones Aguilar Morales. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.
La **acción de inconstitucionalidad 10/2019** se resolvió en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve por unanimidad de nueve votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortíz Mena, González Alcantara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán, Esquivel Mossa, Piña Hernández y presidente en funciones Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá.
La **acción de inconstitucionalidad 13/2019** se resolvió en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortíz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán, Esquivel Mossa, Piña Hernández y presidente en funciones Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortíz Mena.
La **acción de inconstitucionalidad 15/2019** se resolvió el treinta de septiembre de dos mil diecinueve por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortíz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán agregando efectos retroactivos a la declaración de invalidez, Esquivel Mossa, Piña Hernández agregando efectos retroactivos a la declaración de invalidez y presidente en funciones Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Javier Laynez Potisek.

constituye un principio fundamental para alcanzar el derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar discriminación, pues su finalidad es que todas las personas, sin importar su condición económica, tengan acceso gratuito a la información pública.[15]

69. Así, este Tribunal Pleno ha determinado que los únicos cobros que podrían efectuarse son para recuperar los costos de reproducción, envío y certificación de la información; de manera que no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda de información.

70. El referido principio de gratuidad quedó también plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,[16] en el que se estableció que **sólo puede requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada,** impidiéndose, por tanto, el cobro por la búsqueda de información, porque ésta no se materializa en algún elemento.

La **acción de inconstitucionalidad 105/2020** se resolvió en sesión de ocho de diciembre de dos mil veinte por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortíz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán, Ríos Farjat, Esquivel Mossa, Piña Hernández y presidente en funciones Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Luis María Aguilar Morales.

[15] "**Artículo 6.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.
"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. ...
"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:
"**A.** Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: ...
"**III.** Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos."

[16] "**Artículo 17.** El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.
"En ningún caso los ajustes razonables que se realicen para el acceso de la información de solicitantes con discapacidad, será con costo a los mismos."

71. En el mismo sentido, el artículo 141 de la ley en cita, dispone que en caso de existir costos para obtener la información, éstos no podrán ser superiores al costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, al costo de envío y al pago de la certificación de los documentos, cuando proceda, y que la información será entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.[17]

72. Es decir, tanto la Constitución Política del País como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública son claras al establecer la gratuidad del acceso a la información, constituyendo así una obligación categórica de todas las autoridades el garantizarla.

73. Conforme a lo anterior, se ha establecido que las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, habrán de ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que aquéllas deben fijarse de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

[17] "**Artículo 141.** En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:
"**I.** El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;
"**II.** El costo de envío, en su caso, y
"**III.** El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.
"Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de *Internet* de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.
"Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.
"La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante."

74. Así, recae en el legislador la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de información en determinado medio atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información, es un imperativo general la gratuidad en la entrega de la misma.

75. Aunado a lo anterior, se ha establecido que aun en el evento de que este Tribunal Pleno pudiera buscar o allegarse de información para determinar si las tarifas o cuotas aplicables se apegan o no al parámetro de regularidad constitucional antes comentado, lo objetivamente cierto es que no le corresponde realizar ni los cálculos respectivos ni tampoco fijar valores a fin de analizar su constitucionalidad; precisamente, porque conforme al texto constitucional y legal aplicable en materia de transparencia y acceso a la información pública corresponde al legislador realizar la motivación reforzada en los términos antes apuntados.

76. También se ha señalado que los costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe entregarse sin costo.

77. Además, se precisó que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública prevé que en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información; asimismo, dispone que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, y salvo que dicha ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, las cuotas no deberán ser mayores a las dispuestas en ésta.

78. Con base en lo expuesto, respecto del **artículo 52, fracciones V y XIII,** al prever el cobro por la *búsqueda de documentos en general*, podría incidir directamente en el ejercicio del derecho de acceso a la información y vulnerar el principio de gratuidad, en términos del cual sólo podrá ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, por lo que la simple búsqueda no puede ni debe cobrarse.

79. Similares consideraciones fueron sustentadas por unanimidad de votos, al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/2017.[18]

80. En las relatadas condiciones, como se apuntó, el artículo 52, fracciones I, V, XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno resulta inválido con motivo de que no supera el parámetro de regularidad de justicia fiscal aplicable a los derechos en general. Incluso, tendría que calificarse como inválido de considerarse que lo gravado encuentra relación con el ejercicio del derecho de acceso a la información.

81. SÉPTIMO.—**Efectos.** Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las declaratorias de invalidez decretadas en el considerando sexto surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.

82. Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, se vincula al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en la presente sentencia.

83. Por último, deberá notificarse la presente sentencia a los Municipios de Santa María Coyotepec, Santo Domingo Tlatayápam y San Juan Bautista Jayacatlán, todos del Estado de Oaxaca, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos cuyas disposiciones fueron declaradas inválidas.

[18] Por unanimidad de votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán obligado por la mayoría y presidente en funciones Cossío Díaz, se declaró la invalidez del artículo 78 Bis-5 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa.

84. No pasa inadvertido que la actora solicita que se declare la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 39 a 44 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca. No obstante, se considera que es improcedente la invalidez por extensión respecto de dichas normas, porque su validez o vigencia no depende de las invalidadas en este asunto.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 48 y 52, fracciones I, V, XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, 20 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tlatayápam, Distrito de Teposcolula, y 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Jayacatlán, Distrito de Etla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021, expedidas, respectivamente, mediante los Decretos Núms. 1852, 1853 y 1854, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de abril de dos mil veintiuno, de conformidad con el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Oaxaca y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando séptimo de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad y a las causas de improcedencia.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a la legitimación. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo por la fracción I del artículo 52 en estudio y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de los párrafos del sesenta y seis al setenta y nueve, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 48 y 52, fracciones I, V, XIII y XIV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Coyotepec, Distrito del Centro, 20 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo Tlatayápam, Distrito de Teposcolula, y 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Juan Bautista Jayacatlán, Distrito de Etla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021, expedidas, respectivamente, mediante los Decretos Núms. 1852, 1853 y 1854, publicados en el periódico oficial de dicha entidad federativa el tres de abril de dos mil veintiuno. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca, 2) vincular al Congreso del Estado a abstenerse de incurrir, en lo futuro, en los mismos vicios de inconstitucionalidad en disposiciones generales de vigencia anual, 3) notificar la presente sentencia a los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas y 4) no declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 39 a 44 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente en el efecto 4).

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno por gozar de vacaciones, el primero por haber integrado la Comisión de Receso del primer periodo de sesiones de dos mil veinte y el segundo por haber integrado la Comisión de Receso del segundo periodo de sesiones de dos mil quince.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 8 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

III. ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS POR CONCEPTO DE EDUCACIÓN NO SE EXTINGUE NECESARIAMENTE CUANDO LOS ACREEDORES ALIMENTARIOS ALCANZAN LA MAYORÍA DE EDAD.

IV. ALIMENTOS POR CONCEPTO DE EDUCACIÓN. ELEMENTOS QUE EL JUZGADOR DEBE TOMAR EN CUENTA PARA DETERMINAR SI PROCEDE RESPECTO DE ACREEDORES ALIMENTARIOS MAYORES DE EDAD.

V. ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS NO SE EXTINGUE, NECESARIAMENTE, CUANDO EL ACREEDOR ALIMENTARIO ALCANZA LA MAYORÍA DE EDAD Y EXISTE DISPARIDAD ENTRE ÉSTA Y EL GRADO ESCOLAR QUE CURSA.

VI. ALIMENTOS POR CONCEPTO DE EDUCACIÓN. LA EXPRESIÓN "ACORDE A SU EDAD" ESTABLECIDA POR EL LEGISLADOR LOCAL PARA QUE SUBSISTA LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS, CUANDO LOS ACREEDORES ALIMENTARIOS ADQUIERAN LA MAYORÍA DE EDAD Y SE ENCUENTREN CURSANDO UNA CARRERA PROFESIONAL O TÉCNICA, ESTÁ CONDICIONADA A QUE EL ACREEDOR ALIMENTARIO CURSE UN GRADO DE ESCOLARIDAD DE ACUERDO A TODAS SUS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES, CONSIDERANDO SU ENTORNO FAMILIAR, EMOCIONAL, ACADÉMICO Y SOCIAL EN EL CUAL SE HA DESARROLLADO (ARTÍCULO 154, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ACORDE A SU EDAD" –AL TENOR DE LA INTERPRETACIÓN CONFORME CONSISTENTE EN QUE, AL APLICAR ESTA DISPOSICIÓN AL CASO CONCRETO, DEBERÁN PONDERARSE LAS RAZONES POR LAS CUALES EXISTA ALGUNA

DISCREPANCIA ENTRE LA EDAD Y EL GRADO DE ESTUDIOS DEL ACREEDOR ALIMENTARIO–, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA).

VII. ALIMENTOS POR CONCEPTO DE EDUCACIÓN. LA EXPRESIÓN "NO CUMPLA EN LA APLICACIÓN DEL ESTUDIO QUE ESTÉ CURSANDO" ESTABLECIDA POR EL LEGISLADOR LOCAL PARA INTERRUMPIR LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS, ESTÁ CONDICIONADA A QUE EL ACREEDOR ALIMENTARIO CURSE UN GRADO DE ESCOLARIDAD DE ACUERDO A TODAS SUS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES, CONSIDERANDO SU ENTORNO FAMILIAR, EMOCIONAL, ACADÉMICO Y SOCIAL EN EL CUAL SE HA DESARROLLADO (ARTÍCULO 166, FRACCIÓN IV –AL TENOR DE LA INTERPRETACIÓN CONFORME EN VIRTUD DE LA CUAL SE DEBERÁN VALORAR, EN CADA CASO, LAS RAZONES POR LAS CUALES EL ACREEDOR ALIMENTARIO MAYOR DE EDAD NO CUMPLE CON LA APLICACIÓN DEL ESTUDIO QUE ESTÉ CURSANDO–, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA).

VIII. LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS.

IX. ALIMENTOS POR CONCEPTO DE EDUCACIÓN. LAS EXPRESIONES "ACORDE A SU EDAD" Y "NO CUMPLA EN LA APLICACIÓN DEL ESTUDIO QUE ESTÉ CURSANDO", ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR LOCAL PARA QUE SUBSISTA LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS, CUANDO LOS ACREEDORES ALIMENTARIOS ADQUIERAN LA MAYORÍA DE EDAD Y SE ENCUENTREN CURSANDO UNA CARRERA PROFESIONAL O TÉCNICA, ASÍ COMO PARA INTERRUMPIR LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS, RESPECTIVAMENTE, DEBEN SER INTERPRETADOS CONFORME A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, DE AHÍ QUE SU APLICACIÓN NO PUEDE SER DE MANERA ESTRICTA, POR LO QUE EL JUZGADOR DEBERÁ PONDERAR, CASO POR CASO, A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD, LAS RAZONES QUE LE PERMITAN CONOCER SI LA DISPARIDAD DE LA EDAD O LA NO APLICACIÓN AL ESTUDIO SON ATRIBUIBLES AL ACREEDOR ALIMENTARIO (ARTÍCULOS 154, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU

PORCIÓN NORMATIVA "ACORDE A SU EDAD" –AL TENOR DE LA INTERPRETACIÓN CONFORME CONSISTENTE EN QUE, AL APLICAR ESTA DISPOSICIÓN AL CASO CONCRETO, DEBERÁN PONDERARSE LAS RAZONES POR LAS CUALES EXISTA ALGUNA DISCREPANCIA ENTRE LA EDAD Y EL GRADO DE ESTUDIOS DEL ACREEDOR ALIMENTARIO–, Y 166, FRACCIÓN IV –AL TENOR DE LA INTERPRETACIÓN CONFORME EN VIRTUD DE LA CUAL SE DEBERÁN VALORAR, EN CADA CASO, LAS RAZONES POR LAS CUALES EL ACREEDOR ALIMENTARIO MAYOR DE EDAD NO CUMPLE CON LA APLICACIÓN DEL ESTUDIO QUE ESTÉ CURSANDO–, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA).

X. ALIMENTOS. DEBE APLICARSE EL MISMO RÉGIMEN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 154, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA, TANTO A LOS MENORES DE EDAD COMO A LOS ESTUDIANTES MAYORES DE EDAD.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 264/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 18 DE OCTUBRE DE 2021. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al dieciocho de octubre de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 264/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda.** La **CNDH** promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 154, último párrafo, en la porción normativa "*acorde a su edad*", del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala,

reformado mediante el Decreto No. 213, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticinco de agosto de dos mil veinte.[1]

2. **Admisión de la demanda.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número **264/2020** y, por razón de turno, designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que actuara como instructor en el procedimiento.[2]

3. El Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista al Congreso y gobernador, ambos del Estado de Tlaxcala, para que rindan sus respectivos informes de conformidad con el artículo 64, párrafo primero, de la ley de la materia.[3]

4. **Informes.** La presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tlaxcala, así como el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo de la misma entidad federativa, rindieron sus respectivos informes[4] en los que defendieron la constitucionalidad de la porción normativa impugnada.

5. **Cierre de instrucción.** Una vez formulados los alegatos de la CNDH, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción.[5]

II. COMPETENCIA

6. El Tribunal Pleno es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se cuestiona la constitucionalidad del artículo 154, último párrafo, en la porción normativa "*acorde a su edad*", del Código Civil del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, reformado mediante el Decreto No. 213, publicado en el Periódico Oficial de la entidad.

[1] Escrito recibido por buzón judicial el veinticuatro de septiembre de dos mil veinte.
[2] Acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil veinte. Foja 17 del expediente en que se actúa.
[3] Acuerdo de veinte de octubre de dos mil veinte. Ibídem, fojas 20 a 23.
[4] Acuerdo del ocho de diciembre de dos mil veinte. Ibídem, fojas 367 a 370.
[5] Acuerdo de dos de febrero de dos mil veintiuno. Ibídem, foja 390.

III. OPORTUNIDAD

7. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal prevé que: a) el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; b) para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.[6]

8. En atención a lo anterior, si el decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el veinticinco de agosto de dos mil veinte, el plazo transcurrió del veintiséis de agosto de dos mil veinte al veinticuatro de septiembre del mismo año. Por ello, si el escrito de demanda fue recibido vía buzón judicial el veinticuatro de septiembre del dos mil veinte, se concluye que se presentó de manera oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

9. El artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional dispone que la CNDH podrá promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales, que vulneren los derechos protegidos en la Constitución Federal o en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.[7] Bajo esa premisa, si la demanda fue presentada por María del Rosario Ibarra Piedra,

[6] "**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

[7] "**Artículo 105.** ...

"**g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

quien en virtud de su carácter de presidenta de la CNDH,[8] se encuentra legitimada para interponerla en representación de la Comisión[9] y, adicionalmente, impugna una ley de una entidad federativa por considerar que viola un derecho humano, este Alto Tribunal concluye que **la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por parte legitimada.**

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

10. Este Tribunal Pleno no advierte, de oficio, que se actualice alguna causal de improcedencia y dado que ni el Congreso del Estado de Tlaxcala ni el gobernador de la misma entidad hicieron valer alguna otra, lo procedente es estudiar el fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

11. La CNDH cuestiona el artículo 154, último párrafo, en la porción normativa "acorde a su edad", del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, que establece lo siguiente:

"Artículo 154. Los alimentos comprenden:

"…

[8] Dicho carácter lo acredita con acuerdo de designación expedido por el Senado de la República, en favor de la ciudadana María del Rosario Piedra Ibarra como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el periodo 2019-2024, suscrito por la presidenta y secretaria de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo que data de fecha doce de noviembre de dos mil diecinueve. Ibídem, foja 11.

[9] El artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece que:

"**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"**I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional ...;

"**XI.** Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."

"La obligación de dar alimentos subsistirá cuando los acreedores alimentarios adquieran la mayoría de edad y se encuentren cursando una carrera profesional o técnica acorde a su edad."

12. Ello pues considera que la norma vulnera los derechos fundamentales a la protección de la familia y a recibir alimentos, y limita el acceso a un nivel de vida adecuado, porque prevé como regla absoluta la extinción de la obligación de proporcionar alimentos en favor de estudiantes adultos cuando éstos cursen un año escolar que no corresponda a su edad.

13. Argumenta la accionante que la norma no permite atender al principio de proporcionalidad, dado que prevé como regla absoluta y general, sin excepción, la extinción de la obligación por esa disparidad entre grado escolar y edad.

14. Señala que la disparidad entre la edad y grado de estudios del deudor alimentario puede obedecer a diversas circunstancias y que la norma no permite una interpretación casuística. Además, en caso de controversia debería ser el juzgador en materia familiar quien valore las causas de ello, es decir, si esa situación está justificada.

15. Además, de la argumentación del escrito de demanda se desprende que la Comisión accionante también cuestiona la validez de la fracción IV del artículo 166 del mismo ordenamiento, que a la letra establece lo siguiente:

"Artículo 166. Cesa la obligación de dar alimentos:

"...

"IV. Cuando el acreedor alimentista mayor de edad no cumpla en la aplicación del estudio que esté cursando."

16. A juicio de la accionante, la porción normativa "no cumpla con la aplicación del estudio que esté cursando" resulta indeterminada porque "no aporta un parámetro objetivo para determinar los casos en los que el acreedor alimentario no cumple con la aplicación de sus estudios".

17. Este Tribunal Pleno considera infundados los conceptos de invalidez hechos valer por la accionante por los motivos que se expondrán a continuación.

18. Para exponer las razones en que se sustenta la invalidez, analizaremos en primer lugar la obligación civil de dar alimentos y su relación con los derechos humanos. Y, en segundo lugar, la constitucionalidad de las normas impugnadas en donde tendremos que determinar si, como lo sostiene la accionante, impiden la interpretación casuística y son indeterminadas.

1. Obligación civil de dar alimentos.

19. La obligación civil de "dar alimentos" es "una de las máximas expresiones de solidaridad y mutua ayuda" de las familias, y representa "uno de los más elementales derechos de la persona, pues entraña la posibilidad real de subsistencia de los individuos que, por sí mismos, no están en posibilidad de allegarse de lo mínimo para vivir y progresar".[10]

20. Una cuestión que ha destacado este tribunal es que la obligación de proporcionar alimentos va más allá de lo que una persona debe comer y beber, pues incluye todos los satisfactores necesarios para subsistir con dignidad.[11]

Derecho a un nivel de vida adecuado.

21. Los alimentos como obligación civil se sustentan en el derecho humano a contar con un nivel de vida adecuado. Dicho derecho se desprende o es reconocido en diversos instrumentos internacionales como se puede apreciar a continuación:

[10] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alimentos, Temas Selectos de Derecho Familiar 1, septiembre de 2010, página VIII. Consultable en *https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scjn/publicacion/2016-10/TEMAS%20SELECTOS%20DE%20DERECHO%20FAMILIAR%2C%20SERIE%2C%20N%C3%9AM.1%20ALIMENTOS%2082537_0.pdf*.
[11] Ibíd., págs. 6-7.

Declaración Universal de Derechos Humanos[12]

"**Artículo 25.**

"1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios ...;"

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.[13]

"**Artículo 11**

1. Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho ..."

22. El mismo derecho se reconoce en la Convención sobre Derechos del Niño en donde además se atribuye la responsabilidad de garantizar esas condiciones de vida a los padres:

Convención sobre los Derechos del Niño[14]

"**Artículo 27.**

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

"2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

[12] Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.
[13] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981.
[14] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991.

"3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

"4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados."

23. Además, la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** reconoce ese derecho en un sentido parecido a la Convención sobre los Derechos del Niño, pues establece en su artículo 4 que "[l]os niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez." Asimismo, dispone que "[l]os ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios".

24. En este sentido, podemos concluir que de los preceptos internacionales y nacionales en la materia se desprende que:

• Todas las personas tienen derecho a tener un nivel de vida adecuado, y ello incluye la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; además del derecho de una mejora continua en las condiciones de vida.

• Que en especial la niñez requiere que se garantice este derecho para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Y que la obligación primordial de garantizar esos medios es de los padres.

• Que la responsabilidad de garantizar un nivel de vida adecuado a la niñez se da como corresponsabilidad de los padres o personas a cargo de los niños, niñas y adolescentes, y del Estado.

25. En línea con esto, este Tribunal Pleno entiende **la obligación civil de alimentos como una medida estatal que busca garantizar un nivel adecuado de vida, y en el caso de los niños, niñas y adolescentes, que tengan todo lo necesario para su óptimo desarrollo y para mejorar sus condiciones de vida.**

Los alimentos en el orden jurídico mexicano.

26. La figura de "alimentos" se encuentra regulada en la legislación civil federal y local. A pesar de ello, tiene una configuración bastante similar en la mayoría de los códigos locales. En términos generales, en México la obligación de alimentos comprende la alimentación, vestido, vivienda, instrucción y atención médica.

27. Según el propio Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, que resulta relevante en este asunto, los alimentos comprenden "[l]a comida, el vestido, la habitación, la atención médica, la hospitalaria y, en su caso, los gastos de embarazo y parto".[15] Además, incluye previsiones especiales para el caso de menores de edad, personas con discapacidad y adultos mayores, como se puede apreciar de la literalidad del precepto correspondiente:

"Artículo 154. Los alimentos comprenden:

"I. La comida, el vestido, la habitación, la atención médica, la hospitalaria y, en su caso, los gastos de embarazo y parto;

"II. Respecto de los menores, además, los gastos para su educación y para proporcionarles oficio, arte o profesión adecuados a sus circunstancias personales;

[15] Artículo 154, fracción I, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

"III. Con relación a las personas con algún tipo de discapacidad o declarados en estado de interdicción, lo necesario para lograr, en lo posible, su habilitación o rehabilitación y su desarrollo; y,

"IV. Por lo que hace a los adultos mayores que carezcan de capacidad económica, además de todo lo necesario para su atención geriátrica, se procurará que los alimentos se les proporcionen, integrándolos a la familia."

28. Según el mismo Código Civil las relaciones familiares que dan lugar a la obligación reciproca de dar alimentos son:

• Entre cónyuges y concubinos.

• Entre padres e hijos. Ante la imposibilidad de los padres los ascendientes que estuvieran más próximos de grado y ante la falta de hijos los descendientes más próximos en grado. A falta de éstos los hermanos.

29. En cuanto a cuando se extingue la obligación de los padres de proporcionar alimentos a sus hijos, en la contradicción de tesis 169/2006, la Primera Sala de este Alto Tribunal decidió que si bien antes resultaba razonable la regla de que se dejara de proporcionar alimentos al cumplir la mayoría de edad, lo cierto es que "*la evolución del mercado laboral y de las estructuras familiares y sociales hace que los ciclos educacionales que una persona debe seguir para estar en aptitud de desarrollar una inmensa cantidad de profesiones y oficios se prolonguen más allá de la mayoría de edad*".

30. De aquel asunto se desprende la jurisprudencia 1a./J. 58/2007, de rubro: "ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS POR CONCEPTO DE EDUCACIÓN NO SE EXTINGUE NECESARIAMENTE CUANDO LOS ACREEDORES ALIMENTARIOS ALCANZAN LA MAYORÍA DE EDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)."[16]

[16] "ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS POR CONCEPTO DE EDUCACIÓN NO SE EXTINGUE NECESARIAMENTE CUANDO LOS ACREEDORES ALIMENTARIOS ALCANZAN LA MAYORÍA DE EDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO). La articulación de las disposiciones legales que integran el régimen de alimentos previsto en el Código Civil del Estado de Jalisco

31. Según dicha Sala, "*la institución de los alimentos cumple con funciones consideradas de orden público ... pues se orienta a la eficaz satisfacción de las necesidades básicas de subsistencia y bienestar (físico y psíquico) en el seno de un núcleo social definido por la existencia de vínculos familiares*".[17]

32. En ese mismo asunto (contradicción de tesis 169/2006-PS), la Primera Sala identificó que el objetivo de esta obligación de alimentos en el caso de los hijos es darle "*la posibilidad a los hijos de atravesar una etapa económicamente inactiva en la que se hagan de los recursos humanos que les darán la base para desarrollar sus planes de vida*", y que, dado que la misma racionalidad se sigue si los hijos siguen estudiando, sin importar que hayan llegado a la mayoría de

debe atender a las funciones de dicha institución, por ser de orden público e interés social. Por ello, ante la contraposición existente entre el artículo 439 del citado ordenamiento legal –según el cual, respecto de los menores, los alimentos comprenden, además de la comida, el vestido, la habitación y la asistencia médica, en casos de enfermedad, los gastos para la educación de jardín de niños, primaria y secundaria del acreedor alimentario y para proporcionarle algún oficio, arte o profesión honestos y adecuados a sus capacidades, potencialidades y circunstancias personales– y el artículo 434 del mencionado código –el cual dispone que la obligación de los padres de dar alimentos a sus hijos termina cuando éstos llegan a la mayoría de edad, excepto tratándose de incapaces–, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que la obligación de proporcionar alimentos por concepto de educación no se extingue necesariamente cuando los acreedores alimentarios alcanzan la mayoría de edad, y que estos últimos conservan ese derecho, siempre que se satisfagan los requisitos contenidos en el aludido código. Ello es así porque la evolución del mercado laboral y de las estructuras familiares y sociales, hace que los ciclos educacionales que deben cumplirse para estar en aptitud de desarrollar gran cantidad de profesiones y oficios, se prolonguen más allá de la mayoría de edad, por lo que, si el sentido de la institución alimentaria es garantizar a las personas la posibilidad de atravesar una etapa económicamente inactiva en la que se alleguen de los recursos necesarios que les darán una base para desarrollar sus planes de vida, es evidente que admitir como límite infranqueable la mayoría de edad de los acreedores haría nugatorio su derecho de obtener lo necesario para desempeñar una profesión u oficio, amenazando así la funcionalidad de una institución que pretende satisfacer las necesidades reales de una de las partes de la relación jurídica en proporción con las posibilidades concretas de la otra. Además, se trata de un derecho legalmente limitado y condicionado, pues los artículos 439, 445 y 451 del Código Civil del Estado de Jalisco evidencian la voluntad del legislador de impedir demandas caprichosas o desmedidas, en tanto que: exigen que el acreedor alimentario curse un grado de escolaridad acorde no sólo con su edad, sino con todas sus condiciones particulares; excluyen de la obligación alimentaria la provisión del capital necesario para ejercer el oficio, arte o profesión que el acreedor escoja; relevan del deber de proporcionar alimentos cuando no se cuenta con los medios para ello, y prevén que éstos dejarán de administrarse cuando el acreedor no los necesite.". Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Novena Época, Jurisprudencia 1a./J. 58/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, julio de 2007, página 31.

[17] Contradicción de tesis 169/2006-PS, Primera Sala, pág. 35.

edad, entonces la protección debía extenderse más allá de los dieciocho años del hijo o hija beneficiaria.[18]

33. Asimismo, la Sala destacó que dicho criterio no amenaza el equilibrio entre acreedores y deudores pues es un derecho condicionado. En este sentido, afirmó que "*sustraer peso al límite de edad ... no equivale a reconocer a los hijos un derecho ilimitado a estudiar, con los gastos pagados, donde quieran, hasta el momento que quieran y con independencia de la seriedad con la que desarrollen su tarea",* sino que "***[I]a exigibilidad de ese derecho está condicionada a que el acreedor alimentario curse un grado de escolaridad acorde no sólo con su edad, sino con todas sus condiciones particulares*** *–ajustada al entorno familiar, emocional, académico y social en el cual se ha desarrollado, y respaldada por el debido aprovechamiento*".[19]

34. Finalmente, en dicha contradicción la Sala concluyó que "*los alimentos otorgan a los acreedores un derecho al apoyo económico necesario para cubrir las necesidades comprendidas en ese concepto, incluida la de recibir una formación que les permita empezar en la vida y, como hemos sostenido con anterioridad, ello puede muy bien implicar una educación que no finaliza a los dieciocho años; pero muy difícilmente va a poder un acreedor alimentario justificar ante el Juez de lo familiar que este derecho obliga a sus progenitores a pagarle (contra su voluntad) los estudios hasta cualquier momento del futuro que a él le parezca conveniente*".[20]

35. Así, también en ese asunto se sostuvo la jurisprudencia 1a./J. 59/2007, de rubro: "ALIMENTOS POR CONCEPTO DE EDUCACIÓN. ELEMENTOS QUE EL JUZGADOR DEBE TOMAR EN CUENTA PARA DETERMINAR SI PROCEDE RESPECTO DE ACREEDORES ALIMENTARIOS MAYORES DE EDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)."[21] que vale la pena destacar pues reconoce

[18] Contradicción de tesis 169/2006-PS, Primera Sala, pág. 43.
[19] Contradicción de tesis 169/2006-PS, Primera Sala, pág. 45.
[20] Contradicción de tesis 169/2006-PS, Primera Sala, pág. 46.
[21] "ALIMENTOS POR CONCEPTO DE EDUCACIÓN. ELEMENTOS QUE EL JUZGADOR DEBE TOMAR EN CUENTA PARA DETERMINAR SI PROCEDE RESPECTO DE ACREEDORES ALIMENTARIOS MAYORES DE EDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO). Los juzgadores deben ponderar,

uno de los elementos esenciales de la obligación de alimentos, a decir, el principio de proporcionalidad por el que debe velar el Juez:

"ALIMENTOS POR CONCEPTO DE EDUCACIÓN. ELEMENTOS QUE EL JUZGADOR DEBE TOMAR EN CUENTA PARA DETERMINAR SI PROCEDE RESPECTO DE ACREEDORES ALIMENTARIOS MAYORES DE EDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO). Los juzgadores deben ponderar, a la luz de las características particulares de cada caso, las exigencias derivadas del conjunto normativo que integra el régimen de alimentos previsto en el Código Civil de la citada entidad federativa, lo cual presupone un estudio cuidadoso de las pretensiones enfrentadas y del grado en que se satisfacen las cargas probatorias, a fin de tomar en cuenta tanto la necesidad de preservar el derecho de los acreedores a recibir los recursos necesarios para hacerse de los medios para ejercer una profesión u oficio, sin considerar la mayoría de edad como un límite infranqueable, como las normas que limitan y condicionan ese derecho con el objeto de evitar demandas caprichosas o desmedidas. **La decisión del juzgador siempre debe mantener el equilibrio entre las necesidades de los acreedores y las posibilidades de los deudores que inspira y articula la regulación legal de la institución alimentaria.**". Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Novena Época, jurisprudencia 1a./J. 59/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, julio de 2007, página 66.

36. Es decir, la Primer Sala reconoce que **en los casos de alimentos en donde el acreedor sea mayor de edad no hay una aplicación absoluta de la**

a la luz de las características particulares de cada caso, las exigencias derivadas del conjunto normativo que integra el régimen de alimentos previsto en el Código Civil de la citada entidad federativa, lo cual presupone un estudio cuidadoso de las pretensiones enfrentadas y del grado en que se satisfacen las cargas probatorias, a fin de tomar en cuenta tanto la necesidad de preservar el derecho de los acreedores a recibir los recursos necesarios para hacerse de los medios para ejercer una profesión u oficio, sin considerar la mayoría de edad como un límite infranqueable, como las normas que limitan y condicionan ese derecho con el objeto de evitar demandas caprichosas o desmedidas. La decisión del juzgador siempre debe mantener el equilibrio entre las necesidades de los acreedores y las posibilidades de los deudores que inspira y articula la regulación legal de la institución alimentaria.". Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Novena Época, jurisprudencia 1a./J. 59/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, julio de 2007, página 66.

ley, sino que el Juez debe buscar cuidar el equilibrio entre las partes y tomar en cuenta las circunstancias específicas de cada caso.

37. Posteriormente, en la contradicción de tesis 9/2008-PS la multicitada Sala de esta Suprema Corte analizó si la obligación alimentaria a mayores de edad que están estudiando se extiende hasta que estén titulados, y en sus consideraciones confirmó lo sostenido en la CT. 169/2006-PS.

38. Sobre la necesidad de titulación para ejercer la profesión y consecuente necesidad de que los deudores alimentarios sigan garantizando los alimentos, la Primera Sala decidió que el Juez debe evaluar si para esa carrera o profesión en particular es necesario el título profesional, y los esfuerzos del acreedor para la obtención de éste. Es decir, la Primera Sala concluyó que no puede existir una regla general, sino que caso por caso el Juez deberá evaluar las condiciones particulares que puedan llevar a justificar que se extienda la obligación de los alimentos aun cuando los estudios (clases) hayan concluido. Con ello, reafirmó la necesidad de que la decisión judicial tenga como prioridad garantizar la proporcionalidad entre las necesidades de los acreedores y la posibilidad de los deudores.

39. Este caso derivó en la jurisprudencia 1a./J. 64/2008, de rubro: "ALIMENTOS POR CONCEPTO DE EDUCACIÓN. ELEMENTOS QUE EL JUZGADOR DEBE TOMAR EN CUENTA PARA DETERMINAR SI PROCEDE SU PAGO RESPECTO DE ACREEDORES ALIMENTARIOS QUE CONCLUYERON SUS ESTUDIOS PROFESIONALES PERO ESTÁ PENDIENTE SU TITULACIÓN."[22] que, aunque no

[22] "ALIMENTOS POR CONCEPTO DE EDUCACIÓN. ELEMENTOS QUE EL JUZGADOR DEBE TOMAR EN CUENTA PARA DETERMINAR SI PROCEDE SU PAGO RESPECTO DE ACREEDORES ALIMENTARIOS QUE CONCLUYERON SUS ESTUDIOS PROFESIONALES PERO ESTÁ PENDIENTE SU TITULACIÓN. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a./J. 58/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, julio de 2007, página 31, con el rubro: 'ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS POR CONCEPTO DE EDUCACIÓN NO SE EXTINGUE NECESARIAMENTE CUANDO LOS ACREEDORES ALIMENTARIOS ALCANZAN LA MAYORÍA DE EDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).', sostuvo que la obligación de proporcionar alimentos por concepto de educación no se extingue necesariamente cuando los acreedores alimentarios alcanzan la mayoría de edad, y que éstos conservan ese derecho siempre que se satisfagan los requisitos contenidos en la legislación aplicable, en virtud de que el sentido de la institución alimentaria es garantizar a las personas

resulta exactamente aplicable al caso que aquí nos ocupa, sí aporta orientación en cuanto a la lógica que ha seguido la Primera Sala en torno a la figura jurídica de la obligación de alimentos, específicamente en el caso de mayores de edad que se encuentran estudiando.

40. Siguiendo la misma línea jurisprudencial, en el amparo directo en revisión 2417/2014, la Primera Sala se enfrentó con la necesidad de determinar si la obligación de proporcionar alimentos se extingue, necesariamente, cuando el acreedor alimentario es mayor de edad y hay disparidad entre su edad y el grado escolar que cursa.

41. En este caso, también recurrió a la discrecionalidad del Juez y la necesidad de responder a esta pregunta caso por caso de conformidad con el principio de proporcionalidad. Así, en la sentencia se sostiene que "*[e]l principio de proporcionalidad supone atender a las circunstancias de cada caso en particular, así, tratándose de la subsistencia de la obligación de proporcionar alimentos cuando el acreedor alimentario es mayor de edad y hay disparidad entre su*

la posibilidad de atravesar una etapa económicamente inactiva en la que se alleguen de los recursos necesarios que les darán una base para desarrollar sus planes de vida. Por otro lado, atento a los artículos 1o., 25, 29 y segundo transitorio de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal, así como a los numerales 1o., 18, 19 y 22, y 1o., 2o. y 15 de las Leyes del Ejercicio Profesional para los Estados de Veracruz de Ignacio de la Llave y de Chiapas, respectivamente, se advierte que el título profesional constituye un requisito indispensable para el ejercicio de algunas profesiones, e incluso se sanciona a quien sin tenerlo actúe como profesionista. En ese sentido, si se toma en cuenta, por un lado, que la pensión alimenticia por concepto de educación consiste en otorgar a los acreedores los elementos necesarios para que puedan valerse por sus propios méritos y, por el otro, que para poder ejercer su profesión en algunos casos es necesario el título que acredite la capacidad necesaria para ello, en consecuencia, para obtener una retribución, es indudable que en tales supuestos los gastos de titulación forman parte de los alimentos por educación, de manera que el derecho a recibir la pensión relativa se prolongará hasta que se obtenga el título profesional, siempre y cuando dicho periodo no sea imputable al acreedor, para lo cual el juzgador debe analizar la procedencia del pago de los gastos de titulación –para cada caso particular– evaluando las condiciones y circunstancias de la profesión, y atendiendo a la legislación de que se trate, a fin de evitar demandas excesivas y respetar el principio de justo equilibrio entre la posibilidad del deudor y la necesidad del acreedor.". Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Novena Época, jurisprudencia 1a./J. 64/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 67.

edad y el grado escolar que cursa y ello obedece a su falta de aplicación al estudio, deben valorarse por parte del juzgador las razones que hayan dado motivo a esa falta de aplicación al estudio".[23]

42. De manera más específica, señaló que la obligación alimentaria resultaría desproporcional si el acreedor no se aplicó a los estudios, pero por otro lado tiene que valorarse si la razón de la discrepancia entre la edad del acreedor y sus estudios es ajena a su voluntad.[24]

43. De este asunto derivo la tesis aislada 1a. LXIX/2016 (10a.), de título y subtítulo: "ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS NO SE EXTINGUE, NECESARIAMENTE, CUANDO EL ACREEDOR ALIMENTARIO ALCANZA LA MAYORÍA DE EDAD Y EXISTE DISPARIDAD ENTRE ÉSTA Y EL GRADO ESCOLAR QUE CURSA.", que justamente advierte que el derecho a recibir alimentos, mientras continúan los estudios, aun siendo mayor de edad y en el caso de que los estudios cursados no sean acordes con la edad del acreedor, dependerá de que la razón de esa disparidad no sea atribuible al acreedor.[25]

---

[23] Amparo directo en revisión 2417/2014, Primera Sala, párrafo 39.

[24] Amparo directo en revisión 2417/2014, Primera Sala, párrafos 42 y 43.

[25] "ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS NO SE EXTINGUE, NECESARIAMENTE, CUANDO EL ACREEDOR ALIMENTARIO ALCANZA LA MAYORÍA DE EDAD Y EXISTE DISPARIDAD ENTRE ÉSTA Y EL GRADO ESCOLAR QUE CURSA. Considerando que el sentido de la institución alimentaria consiste en garantizar a los acreedores la posibilidad de atravesar una etapa económicamente inactiva en la que se alleguen de los recursos necesarios que les darán una base para desarrollar sus planes de vida, lo que les permitirá acceder a un nivel de vida adecuado y digno, y que el principio de proporcionalidad rige en tal institución, puede concluirse que la obligación de proporcionar alimentos no se extingue, necesariamente, cuando el acreedor alcanza la mayoría de edad y hay disparidad entre ésta y el grado escolar que cursa debido a su falta de aplicación al estudio, ya que el Juez debe valorar las razones que hayan dado motivo a ésta, porque pueden resultar ajenas a su voluntad (como el estado de salud y causas materiales, familiares o económicas). En esas condiciones, si la necesidad del acreedor alimentista atiende a la de realizar estudios y éste no se aplica a ello, es claro que la obligación alimentaria resulta desproporcional, pues el estado de necesidad no se actualiza. Por tanto, a fin de determinar si el estado de necesidad sigue vigente, se considerarán las razones por las que el acreedor no se aplicó al estudio, por lo que el juzgador tendrá que valorar cada caso en particular.". Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Décima Época, tesis aislada 1a. LXIX/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Libro 28, marzo de 2016, Tomo I, página 973.

Los alimentos y su relación con el derecho a la vida digna.

44. Como se aprecia de lo analizado en los dos apartados anteriores, la obligación de dar alimentos a los hijos es uno de los medios por el que ha optado el Estado Mexicano para garantizar que toda la niñez del país, conforme a las circunstancias de sus padres, pueda acceder a un nivel de vida adecuado.

45. Aunque el derecho a la vida digna y la obligación de dar alimentos se visualizan con mayor fuerza en el caso de la niñez, si uno de los objetivos de esta obligación es justamente que puedan tener estudios suficientes para auto procurarse condiciones adecuadas de vida, y si conforme a los tratados internacionales uno de los objetivos es la mejora continua en las condiciones de vida, entonces sería contradictorio a estos objetivos truncar los estudios de una persona y el sustento que le permite desarrollarlos, simplemente porque cumplió los dieciocho años. Además, se tienen que tomar en cuenta que, como lo reconoció la Primera Sala, actualmente la preparación para una carrera técnica o profesional se extiende más allá de la mayoría de edad.

46. También se aprecia que, tanto por lo que hace a los tratados internacionales como a la interpretación que ha hecho esta Suprema Corte a través de la Primera Sala, **no puede entenderse el derecho a alimentos sin el principio de proporcionalidad.** Éste se traduce en el equilibrio entre las necesidades de los acreedores y las posibilidades de los deudores y, conforme a los criterios de aquella Sala, requiere una aplicación por parte del Juez para poder evaluar las circunstancias especiales de cada caso. En específico, en cuanto a mayores de edad que siguen estudiando, requiere considerar porque existe una disparidad entre la edad "típica" en que se cursa cierto grado o nivel escolar y la del hijo o hija acreedor, y en su caso, si la disparidad resulta atribuible a él o ella mismo, o es producto de circunstancias ajenas a él o ella.

2. Análisis de constitucionalidad de las normas impugnadas.

47. Pues bien, lo que debemos decidir en esta ocasión es si resulta constitucional que el Código Civil del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala **prevea como límite a la obligación alimentaria hacia los hijos mayores de edad que**

se encuentran estudiando, que los estudios sean "*acordes a la edad*" y que se cumpla con "la aplicación del estudio que esté cursando".

48. Para resolver dicho cuestionamiento es fundamental analizar el contenido de los preceptos impugnados. El artículo 154, cuya porción "*acorde a su edad*" se impugna, establece lo siguiente:

Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala:

"Artículo 154. Los alimentos comprenden:

"I. La comida, el vestido, la habitación, la atención médica, la hospitalaria y, en su caso, los gastos de embarazo y parto;

"II. Respecto de los menores, además, los gastos para su educación y para proporcionarles oficio, arte o profesión adecuados a sus circunstancias personales;

"III. Con relación a las personas con algún tipo de discapacidad o declarados en estado de interdicción, lo necesario para lograr, en lo posible, su habilitación o rehabilitación y su desarrollo; y,

"IV. Por lo que hace a los adultos mayores que carezcan de capacidad económica, además de todo lo necesario para su atención geriátrica, se procurará que los alimentos se les proporcionen, integrándolos a la familia.

"La obligación de dar alimentos subsistirá cuando los acreedores alimentarios adquieran la mayoría de edad y se encuentren cursando una carrera profesional o técnica ***acorde a su edad.***"

49. Al analizar la iniciativa de reforma del precepto impugnado se desprende que al instaurar la limitante impugnada, la Legislatura Local buscó garantizar "*la subsistencia de la pensión a quienes cumplan la mayoría de edad mientras sean estudiantes y tengan un aprovechamiento aceptable y nivel académico acorde a su edad*", además de "*expresamente facultar al Juez que conozca de un juicio de alimentos, a recabar de oficio todas las pruebas y elementos*

necesarios para conocer con toda certeza la capacidad económica del deudor y las necesidades del acreedor, atendiendo a sus circunstancias particulares".[26]

50. La porción normativa "acorde a su edad" debe leerse, mediante una interpretación conforme, de manera que sea compatible con los estándares relatados en el apartado anterior, especialmente con el ***principio de proporcionalidad*** que debe regir a las obligaciones alimentarias. Bajo esa lectura, se debe entender que la norma busca que la obligación de dar alimentos a mayores de edad que continúan estudiando no se convierta en un **derecho ilimitado** a estudiar, con los gastos pagados, donde quieran, hasta el momento que quieran y con independencia de la seriedad con la que desarrollen sus estudios. La exigibilidad de ese derecho está **condicionada** a que el acreedor alimentario curse un grado de escolaridad acorde a todas sus circunstancias particulares, considerando su entorno familiar, emocional, académico y social en el cual se ha desarrollado. Dicha exigibilidad está respaldada por el debido aprovechamiento académico.

51. De manera similar, la fracción IV del artículo 166 del mismo ordenamiento, no puede entenderse con una interpretación cerrada, sino que tiene que interpretarse conforme con los estándares fijados por este tribunal en el sentido de que la "aplicación a los estudios" deberá evaluarse conforme al entorno familiar, emocional, académico y social del acreedor.

52. La accionante alega que esas porciones normativas, por un lado, constituyen una regla absoluta de que la obligación de proporcionar alimentos en favor de estudiantes adultos cesa cuando éstos cursen un año escolar que no corresponda a su edad y, por el otro, que no establecen criterios objetivos para su aplicación. Como ya lo señalamos, el derecho humano a una vida adecuada exige que en los casos de hijos mayores de edad que siguen estudiando, un Juez imparcial pueda valorar las razones que hayan dado motivo a la disparidad entre grado escolar y edad, así como la razón por la que el estudiante no se ha aplicado en los estudios, y tome en cuenta las circunstancias particulares de

[26] Expediente Parlamentario LXIII 290/2019, pág. 9, iniciativa del diputado Miguel Ángel Covarrubias Cervantes.

cada caso para poder respetar el principio de proporcionalidad. Por ello, este Pleno coincide con el accionante en el sentido de que **el derecho de alimentos debe permitir la valoración del Juez y no puede implicar una aplicación absoluta de la norma.**

53. La pregunta con la que nos enfrentamos entonces es si la porción normativa "acorde a su edad" del artículo 154, permite esa aplicación valorativa por parte del Juez o, por el contrario, exige una aplicación "absoluta" como lo argumenta la accionante. Y por otro lado, si es necesario que la fracción IV del artículo 166, establezca parámetros objetivos que permitan con toda claridad aplicar la condición de "cumplir en la aplicación del estudio que esté cursando".

54. Las porciones normativas en cuestión son suficientemente claras al establecer un parámetro objetivo bajo el cual el Juez de lo familiar regirá su interpretación de cuándo cesa la obligación de proporcionar alimentos. El hecho de que el artículo 154 prevea que la limitante sea "acorde a su edad", le otorga al juzgador familiar un parámetro bajo el cual determinar si en el caso en cuestión se configura la multicitada obligación, una vez valorados los elementos específicos del caso. La utilización de parámetros objetivos de edad del alumno correlacionada con su nivel educativo no implica una aplicación absoluta de la norma. Lo mismo acontece con la porción normativa "no cumpla en la aplicación del estudio que esté cursando" de la fracción IV del artículo 166. Si bien la norma no detalla qué conductas se contemplan suficientes para interrumpir la obligación de dar alimentos por esta causal, también es cierto que el juzgador puede hacer esa valoración tomando en cuenta el contexto del acreedor y las circunstancias que hayan generado la conducta que se pretenda encuadrar en esa causal.

55. Es evidente que sí puede existir una disparidad entre la edad del alumno y la que "típicamente" tienen los alumnos que se encuentran en el mismo grado escolar. Sin embargo, no siempre es atribuible a éste. Las causas que crean esta disparidad pudieran ser ajenas a su voluntad, tales como su estado de salud, o incluso causas materiales o familiares. Lo mismo puede decirse respecto de la aplicación a los estudios, pues, por ejemplo, un estudiante puede haber dejado los estudios por cuestiones ajenas a su voluntad. Es ahí donde, tratándose de la obligación alimentaria, el juzgador de lo familiar desempeñará su función,

ya que es éste quien valorará en el marco del principio de proporcionalidad, las razones que hayan dado motivo a la disparidad entre grado escolar y edad del alumno acreedor mayor de edad o la falta de aplicación al estudio.

56. Una ley no se torna inconstitucional por el hecho de que establezca un concepto jurídico indeterminado. El legislador no es omnisciente y no conoce de antemano todas las posibles circunstancias fácticas futuras que se darán en la aplicación de la normativa emitida. Por ello, el legislador se ve forzado a emplear conceptos jurídicos indeterminados cuya aplicación no puede preverse en todo su alcance porque la solución de un asunto en concreto depende justamente de la apreciación particular de las circunstancias que se dan en éste.

57. En el caso en concreto, el legislador facultó al juzgador familiar para que sea éste quien, valorando los elementos particulares del caso en concreto, determine si se configura la obligación o no. Si bien los términos empleados por el legislador podrían considerarse como conceptos jurídicos indeterminados puesto que no prevén todos aquellos posibles escenarios en los cuales cesará la obligación alimentaria, lo cierto es que esa misma indeterminación es un campo que permite la interpretación del Juez de lo familiar para valorar los elementos del caso en concreto. La Primera Sala de este Alto Tribunal sostuvo similares consideraciones en la jurisprudencia 1a./J. 1/2006, de rubro*:* "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS."[27]

[27] "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS. Los conceptos jurídicos no escapan a la indeterminación que es propia y natural del lenguaje, cuya abstracción adquiere un sentido preciso cuando se contextualizan en las circunstancias específicas de los casos concretos. En estos casos el legislador, por no ser omnisciente y desconocer de antemano todas las combinaciones y circunstancias futuras de aplicación, se ve en la necesidad de emplear conceptos jurídicos indeterminados cuyas condiciones de aplicación no pueden preverse en todo su alcance posible porque la solución de un asunto concreto depende justamente de la apreciación particular de las circunstancias que en él concurran, lo cual no significa que necesariamente la norma se torne insegura o inconstitucional, ni que la autoridad tenga la facultad de dictar arbitrariamente la resolución que corresponda pues, en todo caso, el ejercicio de la función administrativa está sometido al control de las garantías de fundamentación y motivación que presiden el desarrollo no sólo de las facultades regladas sino también de aquellas en que ha de hacerse uso del arbitrio.". Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Novena Época, jurisprudencia 1a./J. 1/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 357.

58. Aunado a lo anterior, es necesario analizar el precepto impugnado en conjunto con todo el Código Civil en comento.

59. En primer lugar, cabe destacar el contenido de los artículos en cuestión, cuyo artículo 157 que también fue modificado, establece lo siguiente:

"Artículo 157. Los alimentos han de ser proporcionados a la posibilidad del que debe darlos y a la necesidad del que debe recibirlos.

"Independientemente del ingreso reportado, para fijar el monto de la pensión alimenticia o cuando sean comprobables los ingresos del deudor alimentario; el Juez tendrá la facultad de recabar y desahogar de oficio las pruebas necesarias para conocer con certeza la capacidad económica del deudor y las necesidades del acreedor, atendiendo a sus circunstancias particulares."

60. De un análisis del precepto, es claro que se obliga al Juez a tomar en cuenta el principio de proporcionalidad, y se le faculta para recabar y desahogar de oficio las pruebas necesarias para conocer con certeza la capacidad económica del deudor y las necesidades del acreedor, atendiendo a sus circunstancias particulares, por lo que el legislador está reconociendo expresamente el principio de proporcionalidad que rige a la obligación de otorgar alimentos. A mayoría de razón, está facultando al juzgador a que valore y pondere los elementos particulares de cada caso en concreto.

61. Por ende, sería un contrasentido que el mismo legislador al establecer la limitante "acorde a su edad" pretenda que la aplicación de ésta misma sea de una manera absoluta, ignorando el principio de proporcionalidad que expresamente reconoce en artículos subsecuentes. Además, como ya lo señalamos antes, los artículos impugnados deben ser **interpretados conforme** a la Constitución y los instrumentos internacionales aplicables. En este caso, se deben interpretar en el sentido de que no pueden ser aplicados de manera estricta, sino que requieren ponderar, por un lado, las necesidades de los acreedores y, por el otro, las posibilidades de los deudores. Así, como ya se mencionó, se debe entender que la exigibilidad del derecho de alimentos de mayores de edad que continúan estudiando está condicionada a que el acreedor alimentario curse un grado de escolaridad acorde no sólo con su edad y el debido aprovechamiento escolar, sino con todas sus condiciones particulares –ajustada al entorno familiar,

emocional, académico y social en el cual se ha desarrollado, y que permitirán comprender en cada caso, si las razones de la disparidad de edad o la no aplicación al estudio resultan en efecto atribuibles al acreedor alimentario.

62. Por estas razones podemos concluir que el accionante no tiene razón, pues bajo la interpretación conforme que acabamos de apuntar, el artículo sí permite al Juez de lo familiar ponderar, caso por caso, a la luz del principio de proporcionalidad, si las **circunstancias particulares del acreedor** de la obligación alimentaria le permiten exigir el pago de dicha obligación. Ello ya que le da un amplio margen interpretativo para valorar las condiciones específicas en las que se encuentra el estudiante adulto, le permite recabar las pruebas que considere necesarias y, con ello, poder determinar conforme al principio de proporcionalidad si éste es acreedor de la obligación de proporcionar alimentos.

63. Finalmente, de la lectura de todos los incisos del artículo 154 se desprende que contempla un contenido genérico de la obligación de alimentos, a decir, "[l]a comida, el vestido, la habitación, la atención médica, la hospitalaria y, en su caso, los gastos de embarazo y parto" (fracción I) y un contenido específico para menores (fracción II), personas con discapacidad (fracción III) y adultos mayores (fracción IV). En el caso de los menores se incluye, además de la obligación genérica, "los gastos para su educación y para proporcionarles oficio, arte o profesión adecuados a sus circunstancias personales" (fracción II).

64. Así, aunque no se contempla nada de manera específica para los estudiantes mayores de edad, dado el análisis que se hizo en líneas anteriores, nos lleva forzosamente a concluir que se les debe aplicar el mismo régimen previsto para menores de edad, es decir, aunque la fracción II del artículo 154, no fue modificada por el decreto de reforma impugnada, dada la interpretación que se ha hecho en esta sentencia, dicha fracción se debe entender aplicable a los hijos e hijas mayores de edad que están estudiando. Por lo que incluirá la comida, el vestido, la habitación, la atención médica, la hospitalaria y, en su caso, los gastos de embarazo y parto, y los gastos para su educación y para proporcionarles oficio, arte o profesión adecuados a sus circunstancias personales.

65. Por todas las razones anteriores, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no aduce razón de inconstitucionalidad alguna de la porción normativa impugnada y consecuentemente reconoce su validez.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 154, párrafo segundo, en su porción normativa "acorde a su edad" –al tenor de la interpretación conforme consistente en que, al aplicar esta disposición al caso concreto, deberán ponderarse las razones por las cuales exista alguna discrepancia entre la edad y el grado de estudios del acreedor alimentario–, y 166, fracción IV –al tenor de la interpretación conforme en virtud de la cual se deberán valorar, en cada caso, las razones por las cuales el acreedor alimentario mayor de edad no cumple con la aplicación del estudio que esté cursando–, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, adicionados mediante el Decreto No. 213, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de agosto de dos mil veinte, en términos de lo señalado en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente 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 Ministras y de los 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 apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 154, párrafo segundo, en su porción normativa "acorde a su edad", del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, adicionado mediante el Decreto No. 213, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de agosto de dos mil veinte, al tenor de la interpretación conforme propuesta. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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 apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 166, fracción IV, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, adicionado mediante el Decreto No. 213, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de agosto de dos mil veinte, al tenor de la interpretación conforme propuesta. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los 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.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de febrero de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULOS 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DEL REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

III. TRATA DE PERSONAS. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR SOBRE LA INVESTIGACIÓN, EL PROCEDIMIENTO Y LAS SANCIONES EN LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6 DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "…LA LEY GENERAL, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES…").

IV. DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LA LEY GENERAL EN LA MATERIA NO PUEDE SER PARTE DEL RÉGIMEN DE SUPLETORIEDAD DE LA LEGISLACIÓN LOCAL QUE RIGE ESA MATERIA, AL CONSTITUIR SU PARÁMETRO DE VALIDEZ (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6 DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "…LA LEY GENERAL, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES…").

V. DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES NO PUEDE FORMAR PARTE DEL RÉGIMEN DE SUPLETORIEDAD DE LA LEGISLACIÓN LOCAL QUE RIGE ESA MATERIA, TODA VEZ QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CARECEN DE FACULTADES PARA EXPEDIR LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6 DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "…LA LEY GENERAL, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES…").

VI. SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.

VII. DELITO DE DESAPARICIÓN FORZADA. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO TIENEN COMPETENCIA PARA LEGISLAR EN TORNO AL TIPO Y SANCIONES CORRESPONDIENTES, Y PARA LEGISLAR RESPECTO DE OTRAS CUESTIONES RELACIONADAS, DEBEN ESTARSE A LO QUE DISPONGAN LAS LEYES GENERALES CORRESPONDIENTES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6 DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "…LA LEY GENERAL, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES…").

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL EN VÍA DE CONSECUENCIA, POR SER VIOLATORIA DE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE LEGALIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 6 DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "…Y LOS TRATADOS").

IX. INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS. CORRESPONDE AL TITULAR DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SOLICITAR A LA AUTORIDAD JUDICIAL FEDERAL SU AUTORIZACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 52, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE CHIAPAS).

X. INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS EN EL ESTADO DE CHIAPAS. LA FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DELITOS VINCULADOS DE LA ENTIDAD, CARECE DE FACULTADES PARA SOLICITARLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 52, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE CHIAPAS).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 6 DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, EN LA

PORCIÓN NORMATIVA: "…LA LEY GENERAL, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES…" Y 52, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE CHIAPAS).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL PRODUCE EFECTOS A PARTIR DE LA FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO A LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPONIBLES LEGALES APLICABLES EN MATERIA PENAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 6 DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE CHIAPAS, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "…LA LEY GENERAL, EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES…" Y 52, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE CHIAPAS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 128/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 21 DE JULIO DE 2020. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: MÓNICA JAIMES GAONA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintiuno de julio de dos mil veinte.

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Por escrito presentado el catorce de noviembre de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, entonces presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos 6, en la porción **"*… la ley general, el Código Nacional de Procedimientos Penales…*";** y 52, fracción VIII, ambos de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto Número 010, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de octubre del dos mil diecinueve, cuyo texto es el siguiente:

Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas

"Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la ley general, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal para el Estado de Chiapas, el Código Civil para el Estado de Chiapas, así como la Ley de Víctimas y los tratados."

"Artículo 52. La fiscalía tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

"…

"VIII. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables."

Señaló como autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada, a las siguientes:

I. Poder Legislativo del Estado de Chiapas.

II. Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas.

SEGUNDO.—**Normas constitucionales y convencionales que se aducen violadas.**

• Artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

• Artículos 1, 2 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La Comisión accionante expuso los siguientes argumentos:

"Primero. El artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas, establece como disposiciones supletorias la ley general en la materia y el Código Nacional de Procedimientos Penales, lo cual vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

"La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas es la que define el contenido de la local, siendo aplicable en primer lugar y no supletoriamente.

"Por lo que hace al código adjetivo penal nacional, tampoco puede preverse como supletorio, ya que es el código único en la materia.

"…

"A. Seguridad jurídica y principio de legalidad.

"El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, son la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, los cuales buscan que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre y, por tanto, en estado de indefensión.

"Dichos mandatos constitucionales son prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en 'saber a qué atenerse' garantizando que toda persona encuentre en una situación de incertidumbre y, por tanto, en estado de indefensión.

"…

"B. Vulneración al derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad en razón del sistema de supletoriedad.

"En el caso concreto, este organismo autónomo considera que se actualiza una transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, toda vez, que el artículo 6 de la ley impugnada establece una indebida supletoriedad normativa respecto de ordenamientos como la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y, el Código Nacional de Procedimientos Penales, situación que genera un estado de incertidumbre tanto para los operadores jurídicos como para las personas.

"…

"De lo anterior se desprende que, si bien las entidades federativas son competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos, en los supuestos que no le correspondan a la Federación, la propia ley general estable (sic) categóricamente, conforme a su artículo 6 que son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal y las leyes aplicables, así como la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, con lo cual no se deja margen de regulación, ni siquiera procesal, a las entidades federativas en este aspecto.

"Ahora bien, el artículo 6 de la ley impugnada señala lo siguiente: (se transcribe).

"Esta Comisión Nacional considera que dicho precepto no resulta congruente con el orden normativo nacional establecido por la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

"El efecto de la disposición impugnada es que la disposición local se aplica en primer lugar y supletoriamente se observará la ley general.

"Sin embargo, la ley general no puede ser supletoria de la local, en razón de que es la propia ley general la que define el contenido de la local, siendo ambas obligatorias para las autoridades de las entidades federativas respecto de aquellas cuestiones propias y diferenciadas que cada una regula.

"Así, únicamente el Congreso de la Unión es el facultado para distribuir competencias y establecer en qué términos participará cada uno de los órdenes de gobierno en la materia, siendo aplicable, a nivel local, en primer lugar, la ley general y, posteriormente, las normas emitidas por los Congresos Locales, en ejercicio de la competencia que aquellas les haya conferido.

"Por lo tanto, no es admisible que la Legislatura Estatal haya dispuesto que en primer término serán aplicables las normas que expidió y de manera suple-

toria, aquellas que emitió el Congreso Federal en uso de su facultad constitucional exclusiva, toda vez que es este último órgano legislativo quien define, por conducto de la ley general correspondiente, el parámetro de actuación que tienen los legisladores de las entidades federativas.

"En el mismo sentido, la ley local tampoco puede prever la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales en lo no previsto por la legislación en materia de desaparición de personas del Estado de Chiapas, pues ésta no puede regular cuestiones relacionadas con la investigación, procedimiento y sanción de los delitos, ya que ello es una competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

"Es por ello que la ley general, emitida por el Congreso de la Unión, prevé en su artículo 6o. la supletoriedad del referido Código Nacional respecto de sus disposiciones, sin embargo, esta disposición no puede replicarse a nivel local porque redundaría en una incongruencia normativa, como ocurre en el caso concreto.

"Bajo esta tesitura, el Congreso de Chiapas no se encuentra habilitado para establecer la supletoriedad de las leyes que son de observancia directa en toda la República Mexicana tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas.

"Es decir, tanto la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, como el Código Nacional de Procedimientos Penales aplicables de forma directa, y no supletoria, respecto de las disposiciones emitidas por los Congresos Locales.

"Se reitera, la legislación general y nacional de las materias de desaparición de personas y procesal penal, respectivamente, no pueden ser supletorias de las leyes locales, al ser precisamente éstas dos primeras, en sus respectivos ámbitos de aplicación, las que definen el contenido de las locales, por la cual los operadores jurídicos deben aplicarlas de manera directa respecto de las cuestiones que le son propias.

"A efecto de robustecer lo anterior, ese Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, determinó que tanto

las leyes generales como el Código Nacional de Procedimientos Penales no pueden preverse como supletorios de una ley local, por virtud de haberse expedido en uso de atribuciones exclusivas del Congreso de la Unión, pues a (sic) las entidades no tienen potestad para regular cuestiones relacionadas con la investigación, procedimiento y sanción de delitos, que ya se encuentran regulados en la legislación de la materia.

"Así, como se ha hecho patente, el precepto impugnado de la legislación local, transgrede el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, por regular situaciones fuera de los límites que la Constitución Federal.

"Por lo anterior, el artículo 6 impugnado de la ley que nos ocupa, infringe la Norma Fundamental al vulnerar el derecho a la seguridad jurídica de las personas, al establecer un régimen indebido de supletoriedad respecto de normas que son de observancia general y aplicación directa en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos.

"…

"Segundo. El artículo 52, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas, establece como una de las atribuciones de la Fiscalía contra la Desaparición Forzada de Personas, y la Cometida por Particulares, solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones.

"Lo anterior, vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, al contradecir el mandato del numeral 16 de la Constitución Federal, el cual establece que dicha atribución en el ámbito local corresponde exclusivamente al titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente.

"…

"En el caso específico, esta Comisión Nacional considera que el artículo 52, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas, contradice lo previsto en el diverso 16, párrafo décimo tercero, de la Norma Fundamental.

"No obstante, más allá de una mera contradicción con el Texto Constitucional, la norma impugnada puede implicar un obstáculo y una dilación para la adecuada investigación y sanción del delito de desaparición forzada de personas.

"El texto de la norma impugnada es el siguiente: (se transcribe)

"Como se puede apreciar de la transcripción, la norma que se impugna prevé como una de las atribuciones de la Fiscalía contra la Desaparición Forzada de Personas y la Cometida por Particulares el solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas.

"Sin embargo, el artículo 16 de la Constitución dispone que las comunicaciones privadas son inviolables. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, puede autorizar la intervención de cualquier comunicación privada.

"Para mayor precisión, se debe contrastar el contenido del texto impugnado a la luz de la Norma Fundamental: (se transcribe)

"De la comparación a las disposiciones normativas transcritas se colige que la Constitución Federal, establece en su artículo 16, párrafo décimo tercero, que la intervención de comunicaciones exclusivamente puede ser decretada por la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa, es decir, que cualquier otra autoridad carece de competencia para realizar dicha solicitud.

"Contrario al precepto constitucional en cita, la fracción VIII del artículo 52 de la ley impugnada, permite que la fiscalía pueda solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas, lo que transgrede lo previsto en el artículo 16 del Máximo Ordenamiento Constitucional.

"En relación al párrafo que antecede, se debe puntualizar que la autoridad competente, en términos de la Norma Fundamental, para solicitar al Juez Federal

la intervención de comunicaciones, que en el ámbito local es el titular del Ministerio Público, en el caso del Estado de Chiapas es el fiscal general del Estado tal y como se precisa en el artículo 92 de su Constitución Política, mismo que a continuación se trae a la literalidad: (se transcribe)

"Como se puede apreciar, la propia Constitución del Estado de Chiapas dispone que el fiscal general ocupa la titularidad del Ministerio Público de esa entidad y, por tanto, es el único habilitado, en términos de la Constitución Federal, para solicitar la intervención de comunicaciones.

"En este orden de ideas, puede concluirse que la facultad de mérito no es propia de la Fiscalía contra la Desaparición Forzada de Personas y la Cometida por Particulares, pues la Constitución Federal no la faculta para solicitar de manera directa la intervención de comunicaciones, ya que tal atribución se arroga al fiscal general de esa entidad.

"En efecto, la norma impugnada dispone que la Fiscalía contra la Desaparición Forzada de Personas y la Cometida por Particulares tiene la atribución de solicitar a la autoridad competente la autorización para la intervención de comunicaciones privadas, sin embargo, ello transgrede el artículo 16 constitucional, pues la facultad para solicitarla, le corresponde únicamente a dos sujetos determinados; primero a la autoridad federal que faculte la ley y segundo, al titular del Ministerio Público de las entidades federativas.

"Lo anterior en atención a los antecedentes del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en el dictamen de veintiocho de marzo de mil novecientos noventa y seis, emitido por las 'Comisiones de Puntos Unidas de Puntos Constitucionales de Justicia del Distrito Federal y de Estudios Legislativos Primera Sección' de la Cámara de Senadores, se incluyó la facultad limitada a los titulares del Ministerio Público en las entidades federativas para que aquellos únicamente pudieran solicitar a la autoridad judicial federal la intervención de comunicaciones privadas.

"Luego entonces, quien se encuentra facultado para solicitar la autorización de las comunicaciones privadas a la autoridad judicial federal, en caso de delitos locales, es el titular del Ministerio Público de la entidad federativa corres-

pondiente, de acuerdo con el párrafo décimo tercero del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo tal, en el presente asunto, de conformidad con la Constitución Política de ese Estado, el fiscal general.

"No pasa inadvertido para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos que, el artículo 70, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, establece que la Fiscalía Especializada de la Fiscalía General de la República, tiene entre sus facultades 'solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones …'

"Así como, el artículo 71 de la ley citada señala que las Fiscalías Especializadas de las entidades federativas deben contar con al menos, con (sic) las características previstas en el artículo 70. Es decir, podría interpretarse que la ley general, mandata que la Fiscalía Especializada Local tengan (sic) facultad de solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la internación de comunicaciones.

"Sin embargo, la interpretación del artículo 71 de la ley general en cita, debe ser conforme al artículo 16 del Texto Constitucional, mismo que es tajante en señalar que exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada.

"Así, lo previsto en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, al establecer las atribuciones de la Fiscalía Especializada de la Procuraduría, ya que no puede concretarse en perjuicio de la previsión expresa del artículo 16 constitucional. Ello puesto que no puede traducirse en que las Fiscalías Especializadas de las entidades federativas, cuenten con dicha atribución, ya que la Constitución Federal el sujeto legitimado (sic) –en caso de asuntos locales– para solicitar a la autoridad judicial federal la intervención de las comunicaciones privadas, recae únicamente en el titular del Ministerio Público de la entidad que corresponda.

"Finalmente, debe señalarse que el Pleno de ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad registrada con el número 77/2018 determinó la inconstitucionalidad de un precepto análogo al que se impugna en el presente medio de control, al estimar que quien se encuentra facultado para solicitar la autorización de intervención de las comunicaciones privadas a la autoridad judicial federal, en caso de delitos locales, es únicamente el titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, de acuerdo con lo previsto en el párrafo décimo tercero del artículo 16 constitucional, no así otros funcionarios como el fiscal especializado aludido.

"Por lo anteriormente expuesto, se concluye que el artículo 52, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas, vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, en razón de que el legislador de esa entidad federativa, estableció como de las atribuciones de la Fiscalía contra la Desaparición Forzada de Personas y la Cometida por Particulares, el poder solicitar la intervención de comunicaciones, atribución que conforme al párrafo décimo tercero del artículo 16 de la Constitución Federal, es propia de la autoridad federal competente o del titular del Ministerio Público Local, consecuentemente debe declararse su invalidez al ser contraria al texto de nuestra Norma Fundamental."

CUARTO.—**Turno y admisión.** Mediante proveído de presidencia de quince de noviembre de dos mil diecinueve se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad presentada y turnarlo a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para su trámite y la elaboración del proyecto correspondiente (foja 49 del expediente).

Por acuerdo de diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve se admitió a trámite el asunto, se ordenó requerir a las autoridades demandadas para que rindieran sus informes de ley, y se acordó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

QUINTO.—**Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas.** María Lourdes López Sánchez, en su carácter de subconsejera Jurídica de lo Contencioso en representación del gobernador del Estado de Chiapas, rindió el informe correspondiente (fojas 163-166 del expediente), en el cual manifestó lo siguiente:

"Esta representación constitucional, acepta la certeza de los actos atribuidos, toda vez que la promulgación y publicación de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas, se llevaron a cabo en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 44, 59, fracción I, y 21 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas; por lo que tales actos se encuentran debidamente fundados y motivados, de conformidad con la tesis jurisprudencial P.C/97, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable con el registro digital número: 198428, página 162, Tomo V, de junio de 1997, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que a la letra dice:

"'PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO.' (se transcribe)."

SEXTO.—**Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Chiapas.** Rosa Elizabeth Bonilla Hidalgo, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, compareció en representación del Poder Legislativo Local a rendir el informe correspondiente (fojas 189-205 del expediente), en el que en esencia, manifestó lo siguiente:

"Tercero. Dicho dictamen, fue puesto a consideración del Pleno de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado, se procedió a emitir el Decreto Número 010, de diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, mismo que es constitucional, toda vez fue emitido por autoridad competente y legítima para ello, puesto que fue dictado con apego a las disposiciones constitucionales, tal y como se estipula en el artículo 45, fracción I, que faculta a este Congreso, a legislar en las materias que no estén reservadas al Congreso de la Unión, así como, en aquellas en que existan facultades concurrentes, conforme a las leyes federales; por lo que en ese sentido, el Poder Legislativo, en esencia, tiene la función de legislar, elaborar y modificar las leyes existentes de acuerdo con la opinión de los ciudadanos, la función específica es la aprobación de las leyes y, generalmente está a cargo de un cuerpo deliberativo (Congreso, parlamento o asamblea de representantes), motivo por el cual el Poder Legislativo es un grupo de representantes populares que se ocupan tanto de proponer, estudiar, discutir, votar y aprobar o rechazar las iniciativas de ley que presente el propio Poder Legislativo, las legislaciones de los Estados, el Ejecutivo y hasta cierto punto la

ciudadanía, esto mediante la emisión de decretos y leyes, el Poder Legislativo se ocupa de crear y recrear constantemente un marco de acción para las principales relaciones económicas, políticas y sociales del país, a través de las reformas o iniciativas que aprueba, máxime si en este caso concreto, se trata de una Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas, para efectos de otorgar el bienestar común y seguridad jurídica de la ciudadanía chiapaneca, y que con dicha acción legislativa se implementan acciones conjuntas de búsqueda de protocolos de acción homologadas para la eficiencia en la atención a los casos que padecen los ciudadanos alrededor del país.

"Con ello se garantiza que las autoridades hagan prevalecer en su actuación, los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, tal y como lo mandata la Constitución General y las leyes que de ella emanan; así como de los tratados internacionales que México ha suscrito, para proteger y hacer valer los derechos humanos de toda persona, más allá de credos, ideología, raza, género, preferencias sexuales y la situación económica y cultural.

"En esa virtud, es necesario que en nuestro Estado, se establezcan los estatutos legales que prevean el acceso a la debida justicia en el caso de violaciones a los derechos humanos, hasta conseguir castigo a los responsables y evitar la impunidad que tanto ha lacerado a las familias chiapanecas, consolidando las vías legales y de coordinación nacional para la exigibilidad de los derechos sociales o civiles, y en general a nuevos y más eficaces instrumentos sustantivos y adjetivos a favor de los ciudadanos.

"Tomando en consideración lo anterior, y consciente de que es menester instaurar los mecanismos legales y de actuación de la autoridad para que, ante la sola presunción de la desaparición forzada de una persona, se investigue y atienda el caso de forma inmediata, y así sentar las bases para cumplir con una de las principales recomendaciones en el orden nacional e internacional; atendiendo una de las mayores preocupaciones de la sociedad Chiapaneca; por tanto, el proceso legislativo efectuado con la emisión del Decreto Número 010, no puede tomarse como contrario a la Constitución Federal y en contra de los derechos a que de manera indebida considera el promovente de la presente

acción, toda vez que va encaminado en garantizar, proteger y salvaguardar a la ciudadanía chiapaneca en contra de las acciones de desaparición de personas, de tal manera, que la presente acción deviene improcedente e inoperante, toda vez que el hoy promovente parte de una indebida interpretación de los artículos 6 y 52, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas, en virtud de que dicho precepto en ningún momento violenta los artículos constitucionales que cita ni los tratados a que hace referencia, ya que como se ha referido, busca el bien común de la ciudadanía chiapaneca otorgando mejores mecanismos y prerrogativas para erradicar esas acciones delictivas.

"Se hace del conocimiento a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en representación del Congreso de Chiapas, expresar las siguientes consideraciones de derecho, por las cuales se sostiene que la disposición normativa impugnada, no es contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, debe decretarse su validez.

"Toda vez que los conceptos de invalidez a que aduce el accionante, resultan improcedentes e inoperantes, en virtud que la norma reclamada está encaminada a otorgar una mejor protección a los derechos de los gobernados y a la de otorgar el bienestar común y seguridad jurídica de la ciudadanía chiapaneca, y que con dicha acción legislativa se implementan acciones conjuntas de búsqueda inmediata, medidas de atención a víctimas, y la de erradicar esas acciones punibles.

"Por ende, no ocasiona ninguna violación a los derechos humanos, ni es contraria a las normas que de manera equivocada invoca el promovente, en virtud de que dicha reforma es acorde a la normativa constitucional, por ello, el Decreto Número 010, de diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, resulta constitucionalmente válido, en virtud de que la misma fue realizada con fundamento en las facultades que le son otorgadas al Congreso de Estado, por los artículos (sic) 45, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Chiapas, y en estricto apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus numerales 73, fracción XXI, inciso a), segundo párrafo, y 124, dispositivos que establecen lo siguiente:

"Constitución Política del Estado de Chiapas

"'Artículo 45.' (se transcribe)

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"'Artículo 73.' (se transcribe)

"'Artículo 124.' (se transcribe)

"Toda vez que, existen facultades concurrentes entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, por ello, en aras de una mayor protección a los derechos de las personas integrantes de la sociedad chiapaneca, y con el afán de que exista un verdadero estado de derecho, en ese sentido, el fin esencial de las normas de la reforma, radica en la convicción de seguir brindando a la sociedad las mejores condiciones de seguridad jurídica y de protección a los gobernados, es por ello, como se establece a través del Decreto Número 010, de diecisiete de octubre del año en curso, pues dicha cuestión es un tema prioritario para otorgar el mejor bienestar a la sociedad chiapaneca, y a la de fortalecer aún más a las personas a su estabilidad y seguridad jurídica, castigando el hecho punible de desaparición de personas y otorgando mejores mecanismos de protección a las víctimas, tal como lo dispone el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Amén de lo anterior, es importante determinar que la norma impugnada es constitucional, toda vez que la misma es en beneficio del gobernado, estableciendo el mayor beneficio a la sociedad chiapaneca, satisfaciendo las necesidades e intereses colectivos, además de que las normas pueden ser interpretadas al mayor beneficio y que la misma no invade esferas competenciales, y no violentan los derechos humanos, así como tampoco es discriminatoria, como erróneamente lo interpreta el promovente, partiendo de la máxima, 'que la interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad', en este sentido, la presunción de constitucionalidad obliga a que para declarar su inconstitucionalidad debe haber elementos específicos que sostenga que es contraria a la norma general, pues una norma que parte de una interpretación conforme a la constitución no puede alegarse su inconstitucionalidad pues no es contraria

a lo que la misma establece, esto en razón de que en dicha norma no contraviene ninguna disposición constitucional y ni vulnera los derechos de las personas, puesto que es acorde a los estándares constitucionales, toda vez que el accionante parte de un error en su interpretación toda vez que dicha norma busca una mayor protección a las personas estableciendo los mecanismos y prerrogativas para garantizar los derechos humanos de las personas víctimas de dicho delito.

"Por lo que, en esas circunstancias, es evidente que el promovente de la presente acción parte de una premisa errónea, toda vez, que dicha legislación se encuentra acorde a los estándares constitucionales, por lo consiguiente no se violenta los derechos humanos de las personas, como de manera indebida y errónea lo quiere hacer valer el promovente de la presente acción, ya que el mismo no contraviene ninguna disposición constitucional o algún tratado internacional en que México sea Parte, sirva de sustento el siguiente criterio; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1343, P IV/2008.

"'INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPREATCIONES DEBE PREFERIRRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN.'

"Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, alguna de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada.

"Aunado a lo anterior, es importante señalar, que el accionante parte de una premisa errónea, toda vez que en la norma indebidamente impugnada es encaminada de otorgar una mayor protección, y al derecho a la seguridad jurídica su protección en su exacta dimensión: que lo es un menor derecho de protección a las personas, por lo que no vulnera ningún derecho humano, así como tampoco es discriminatoria, como de manera indebida lo quiere hacer valer el promovente de la presente acción, de tal manera que dicha regulación otorga una mayor protección a las personas de la sociedad chiapaneca, ya que es acorde a la realidad en que impera en nuestro país, pues se necesita un

proceso adecuados (sic) con los mecanismos y parámetros eficaces para combatir y erradicar el hecho punible de desaparición de personas.

"Resulta pertinente añadir que la Suprema Corte de Justicia ha establecido tesis en las que reconoce la facultad de los Estados para regular y ampliar derechos humanos y su protección, mismas que a continuación se citan:

"'NORMAS CONSTITUCIONALES. POR REGLA GENERAL REQUIEREN DE REGULACIÓN A TRAVÉS DE LEYES SECUNDARIAS, SIN QUE EL LEGISLADOR PUEDA APARTARSE DEL ESPÍRITU DE AQUÉLLAS.'

"Además, el principio 'pro homine' o 'pro personae' obliga a que, ante diversas posibilidades de interpretación de una norma, en cualquiera de los órdenes jurídicos que integran el Estado Mexicano, se preferirá aquella que tienda (sic) a favorecer la protección más amplia del derecho o derecho humanos relativas, esto es, será obligación de la autoridad optar por la interpretación que asegure en mayor medida al individuo en el goce y ejercicio de sus derechos.

"De tal forma, que en esa ponderación de derechos, y de la obligación que establece el artículo 1o. de nuestra Carta Magna, que toda autoridad debe velar, respetar, garantizar la mayor protección a las personas, bajo los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, resulta indispensable que se busque los mecanismos y prerrogativas necesarias para combatir el acto que afecte a los gobernados, sin embargo, atendiendo a una mayor protección a las personas integrantes de la sociedad chiapaneca, dicho presupuesto debe ser proporcional y acorde con la realidad social que vive actualmente el Estado de Chiapas, es por ello, que se emitió el Decreto 010, por el que se emite la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas.

"...

"En ese tenor, es inconcuso que el acto legislativo tildado de inconstitucional, sí cumplió con el requisito de fundamentación al encontrarse previsto en la Constitución Política del Estado de Chiapas, la facultad del Congreso de esta entidad federativa para emitir las leyes que no se encuentran reservadas al

Congreso de la Unión como en el caso lo es el Decreto 010; de ahí que resulten infundados los conceptos de violación de la promovente en los que aduce violación a los artículos 14 y 16 constitucional."

SÉPTIMO.—**Cierre de instrucción.** Mediante proveído de veintidós de enero de dos mil veinte se decretó el cierre de la instrucción (foja 451 del expediente).

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g),[1] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de su ley reglamentaria; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece; toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, plantea la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de dos normas de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas por su presunta contravención a la Constitución Federal y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

[1] (Reformado, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)
"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"…
(Reformado primer párrafo, D.O.F. 22 de agosto de 1996)
"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:
"…
(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)
"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

SEGUNDO.—**Oportunidad.** La acción de inconstitucionalidad se presentó oportunamente, es decir, dentro del plazo de treinta días naturales que establece el artículo 60 de la ley reglamentaria.[2]

Así es, el cómputo inició el sábado diecinueve de octubre de dos mil diecinueve y venció el domingo diecisiete de noviembre del mismo año, ya que la norma impugnada fue publicada en el Periódico Oficial el dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, en la inteligencia de que la accionante contaba con un día más para presentar su escrito inicial, en términos del artículo 60 citado, el cual dispone que: "Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente".

En consecuencia, si la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el catorce de noviembre de dos mil diecinueve, debe concluirse que la acción es oportuna, tal y como se muestra en el siguiente calendario:

Octubre 2019						
D	L	M	M	J	V	S
		1	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
27	28	29	30	31		

Noviembre 2019						
D	L	M	M	J	V	S
					1	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	27	28	29	30

TERCERO.—**Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

[2] "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

Legitimación en la causa. El artículo 105, fracción II, inciso g),[3] de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

La acción de inconstitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 6o. y 52, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto Número 010, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el dieciocho de octubre del dos mil diecinueve, por lo que en términos del artículo señalado en el párrafo que precede, se encuentra facultada para tal efecto, ya que además aduce la violación a las garantías de seguridad jurídica y de legalidad.

Legitimación en el proceso. Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos disponen lo siguiente:

"Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

"…

[3] "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"…
"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"…
"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."

Del reglamento interno:

"Artículo 18. La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

Obra en autos copia certificada Oficio Número DGPL-1P3A.-4858 de trece de noviembre de dos mil catorce, por el que en sesión de esa misma fecha se le designó como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a Luis Raúl González Pérez, por un periodo de cinco años, para el periodo 2014-2019 (foja 27 del expediente).

En consecuencia, toda vez que quien promovió la demanda de acción de inconstitucionalidad, fue el entonces presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicho funcionario tiene legitimación en el proceso.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Al rendir el informe respectivo, el Congreso del Estado de Chiapas sostuvo que, en el caso, se actualiza la causal del improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII y, por tanto debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad con fundamento en el diverso 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, pues las normas impugnadas resultan constitucionales, en virtud de que las mismas buscan establecer la seguridad jurídica de las personas sin distinción alguna, además de que no se contrapone a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, puesto que en todo momento se protegen los principios rectores y se emitieron por la autoridad competente.

La causal de improcedencia en estudio debe desestimarse, ya que el análisis de la constitucionalidad de la norma impugnada, independientemente de su resultado, involucra un estudio de fondo del asunto.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia de rubro, texto y datos de identificación siguientes:

"Época: Novena Época
"Registro digital: 181395
"Instancia: Pleno
"Tipo de tesis: jurisprudencia
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo: XIX, junio de 2004
"Materia constitucional
"Tesis: P./J. 36/2004
"Página: 865

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez."

Al no existir más causales de improcedencia o motivos de sobreseimiento por examinar, lo procedente es realizar el análisis de fondo de la presente acción de inconstitucionalidad.

QUINTO.—**Invalidez del artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas,** en la porción normativa **"*... la ley general, el Código Nacional de Procedimientos Penales...*".** El texto de la disposición cuya regularidad constitucional se estudia en el presente considerando es del tenor siguiente:

"Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en la ley general,[4] el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal para el Estado de Chiapas, el Código Civil para el Estado de Chiapas, así como la Ley de Víctimas y los tratados."

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el artículo transcrito por estimar que viola los numerales 14 y 16 de la Constitución Federal, que prevén las garantías de seguridad jurídica y legalidad, al establecer la supletoriedad de los siguientes ordenamientos: **1)** de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; y, **2)** del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Es **fundado** el concepto de invalidez en estudio.

Ante todo resulta pertinente señalar lo sostenido por esta Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015,[5] en la que se analizó, entre otros, la inconstitucionalidad del artículo 2o., de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas,[6] el cual preveía como normas de aplicación supletoria a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de

[4] El artículo 4o., fracción XII, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas, la define como Ley General en Materia de Desaparición Forzada de personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

[5] Fallada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte en sesión de cuatro de junio de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. En relación con el punto que interesa para el presente asunto, es decir la inconstitucionalidad del artículo 2, párrafo segundo, de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas, se aprobó por **unanimidad de diez votos** de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con salvedades en algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a la sesión, por desempeñar una comisión oficial.

[6] "Artículo 2. …
"…
"En lo no previsto por esta ley, se aplicarán de manera supletoria las disposiciones contenidas en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos y el Código Nacional de Procedimientos Penales…"

Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos, y al Código Nacional de Procedimientos Penales.

En ese caso, se analizó la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley general en materia de trata de personas (contenida en la misma fracción XXI del artículo 73 constitucional, que también prevé la desaparición forzada) y se determinó que al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para emitir la ley general, en los términos señalados, se privó a las entidades federativas de la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, quedando limitadas a aquellas facultades que, conforme al régimen de concurrencia y coordinación, les otorgara el Congreso de la Unión.

Asimismo, se determinó que el precepto impugnado era inconstitucional en su segundo párrafo, derivado de que la ley general sobre trata de personas no puede ser supletoria de la ley local en dicha materia, al ser la primera la que define el contenido de la segunda; siendo ambas obligatorias para las autoridades de las entidades federativas respecto de aquellas cuestiones propias y diferencias que cada una regula y, resultando aplicable, a nivel local, en primer lugar, la ley general y, posteriormente, las normas emitidas por los Congresos Locales, en ejercicio de la competencia que aquélla les haya conferido.

Finalmente, se concluyó que, no se puede prever la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales en lo no previsto por la ley local en materia de trata de personas, pues ésta no puede regular cuestiones relacionadas con la investigación, procedimiento y sanción de delitos, que el Congreso de la Unión reservó a la ley general, la cual establece, en el artículo 9o., la supletoriedad del referido Código Nacional respecto de sus disposiciones.

Por tanto, se declaró la invalidez del párrafo segundo del artículo 2 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas.

Ahora bien, un razonamiento similar es aplicable al presente caso para declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

La supletoriedad de una ley respecto de otra, ha sido entendida por esta Suprema Corte, como la relación que surge para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en leyes diversas. Para lo anterior, cuatro requisitos son necesarios:[7]

• El ordenamiento legal a suplir debe establecer expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros;

• La ley a suplir no debe contemplar la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente;

• Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de un ordenamiento diverso para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,

• Las normas aplicables supletoriamente no deben contrariar el ordenamiento legal a suplir, sino que deben ser congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

En este sentido, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, no suple faltas u omisiones de las leyes locales en la materia, sino que, tal y como se señaló en párrafos precedentes, conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal,[8] dicha ley general establece como

[7] Tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.), de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.". Consultable en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065 y registro digital: 2003161.
[8] "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: …
"XXI. Para expedir:

mínimo, los tipos penales y sus sanciones, así como la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.[9]

A diferencia de otras leyes generales que, únicamente establecen bases de coordinación y principios, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, sí actúa como parámetro de regularidad de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas, pues en aquélla se encuentran tanto reglas sustantivas y adjetivas relativas a los tipos penales y sus sanciones, como la distribución competencial y las bases de coordinación.[10]

Como parte del fundamento de validez de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, no puede ser al mismo tiempo supletoria; pues si bien la intención del legislador local parece ser transmitir una idea de sistema, lo cierto es que la confusión en que incurre, al equiparar una

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.
"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios."

[9] En este sentido, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, establece:
"Artículo 1. La presente ley es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional, de conformidad con el mandato establecido en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. …"
"Artículo 3. La aplicación de la presente ley corresponde a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, y se interpretará de conformidad con los principios de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, favoreciendo en todo tiempo el principio pro persona."

[10] El Congreso de la Unión al estar facultado para emitir la ley que estableciera "como mínimo, los tipos penales y sus sanciones", así como la "distribución de competencias y las formas de coordinación", goza de un amplio margen para determinar en la ley general el funcionamiento de ese sistema, más allá de tener que limitarse a establecer únicamente principios generales y distribución competencial.

relación competencial y de validez, con otra de supletoriedad, distorsiona ese propósito.

Paralelamente y en estrecha relación, si bien el Código Nacional de Procedimientos Penales no actúa como parámetro ni como parte del fundamento de validez de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas, tampoco puede ser previsto por el legislador como norma de aplicación supletoria.

Lo anterior, ya que la ley local no puede ser omisa u oscura respecto del procedimiento penal, toda vez que la legislación en esta materia es única, y el Congreso de la entidad federativa carece de competencia en virtud de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.[11]

Inclusive, el artículo 19 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, prevé que todo lo relacionado con la persecución, investigación, procesamiento y sanción de los delitos previstos en esta, debe hacerse conforme a lo dispuesto por el Código Nacional de Procedimientos

[11] Constitución Federal:
"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: …
XXI. Para expedir:
"…
"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."
Código Nacional de Procedimientos Penales:
"Artículo 1o. Ámbito de aplicación
"Las disposiciones de este código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."
"Artículo 2o. Objeto del código
"Este código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

Penales.[12] Así, el legislador federal, únicamente dejó a las entidades federativas la competencia de emitir la normatividad complementaria necesaria para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales.[13]

Por tanto, el Congreso Local no puede prever al Código Nacional de Procedimientos Penales como norma de aplicación supletoria, pues en materia procesal penal solamente es competente para emitir la legislación complementaria, que depende directamente de lo dispuesto en la legislación nacional, de ahí que, no existe omisión u obscuridad por parte de la entidad federativa en cuanto al procedimiento, simplemente es un aspecto que no puede regular, de acuerdo con las disposiciones legales y constitucionales reseñadas.

Idénticas consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 79/2019,[14] presentada bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la cual se estudió una disposición semejante a la examinada en el presente asunto, pero del Estado de Tabasco, cuyo texto, en la parte que interesa, es igual al que en este caso se analiza, tal como se advierte del siguiente cuadro comparativo:

Acción 79/2019 **Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco**	**Acción 128/2019** **Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas**
"Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamen-	"Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamen-

[12] "Artículo 19. Los delitos previstos en esta ley deben ser perseguidos, investigados, procesados y sancionados conforme a las reglas de autoría, participación y concurso previstas en la legislación penal aplicable, y las reglas de acumulación de procesos previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales."

[13] "Artículo octavo. Legislación complementaria. En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento."

[14] Fallada por unanimidad de votos, en sesión de veintitrés de abril de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara.

te las disposiciones establecidas en la ley general, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal; los Códigos Penal, Civil y Procesal Civil, para el Estado de Tabasco; la Ley General de Víctimas y la Ley de Atención, Apoyo y Protección a Víctimas u Ofendidos en el Estado de Tabasco, así como los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."	te las disposiciones establecidas en la ley general, el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal para el Estado de Chiapas, el Código Civil para el Estado de Chiapas, así como la Ley de Víctimas y los tratados."

En consecuencia, al resultar fundado el concepto de invalidez formulado por la Comisión accionante, lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa que dice: "***… la ley general, el Código Nacional de Procedimientos Penales…***" del artículo 6 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas, por ser violatoria de los principios de seguridad jurídica y de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16, en relación con el artículo 73, fracción XXI, incisos a) y c); todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; invalidez que por las mismas razones debe hacerse extensiva la diversa porción normativa que dice "… ***y los Tratados***", contenida en el mismo artículo 6, tal como lo determinó este Tribunal Pleno por mayoría de votos al resolver el precedente citado, para el efecto de que, en lo sucesivo, el contenido de la norma impugnada pueda leerse de la siguiente manera:

"Artículo 6. En todo lo no previsto en la presente ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en el Código Penal para el Estado de Chiapas, el Código Civil para el Estado de Chiapas, así como la Ley de Víctimas."

SEXTO.—**Invalidez del artículo 52, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas.** El texto de la disposición cuya regularidad constitucional se impugna es del tenor siguiente:

"Capítulo V. De la fiscalía

"Artículo 52. La fiscalía tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

"…

"VIII. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables."

La promovente aduce que el artículo en mención vulnera los principios de seguridad jurídica y legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, al establecer como una atribución de la Fiscalía de Desaparición Forzada de Personas y la Cometida por Particulares, el solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones.

Ahora bien, conviene precisar que la figura jurídica de fiscalía a la que se refiere el precepto aludido goza de una naturaleza especializada, en términos del artículo 4 del ordenamiento que aquí se analiza:

"Artículo 4. Con independencia de las referidas en la ley general, para efectos de esta ley se entiende por:

"…

"VIII. Fiscalía: A la Fiscalía contra la Desaparición Forzada de Personas y la Cometida por Particulares."

Establecido lo anterior, es **fundado** el argumento propuesto en la demanda, en el sentido de que el precepto legal reclamado viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica, al contradecir el párrafo décimo tercero del artículo 16[15] de la Constitución Federal, el cual establece que dicha facultad, en el ámbito local, corresponde exclusivamente al titular del Ministerio Público de la entidad federativa.

[15] "Artículo 16.
"…
(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)
"Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor."

Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 77/2018,[16] determinó que el artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es inconstitucional, en los términos siguientes:

"Para determinar si el artículo, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad el veinte de agosto de dos mil dieciocho, es contrario a la Constitución Federal, debe analizarse quién es el titular del Ministerio Público en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

"Previamente, cabe precisar que mediante 'Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral', publicado el diez de febrero de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación, se reformaron diversos preceptos de la Constitución Federal, incluidos el artículo 102, agregando que el Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República, modificando así su nombre.

"Tal denominación fue adoptada por el Constituyente del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pues de la lectura del artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se desprende que el Ministerio Público de ese Estado está a cargo de un órgano constitucional autónomo, que se encuentra regulado en el artículo 67, fracción I, del mencionado ordenamiento; estableciendo este precepto que la actividad estatal de procuración de justicia y vigilancia del cumplimiento de las leyes, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución Federal dirigidas a la actuación del Ministerio Público, para ejercer acciones en contra de los infractores de la ley, así como aquéllas para la efectiva reparación del daño causado y la protección de los derechos de las víctimas del ilícito cometido, está a cargo del organismo autónomo de la entidad federativa denominado Fiscalía General.

[16] Fallada por unanimidad de nueve votos, en sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

"Asimismo, en el párrafo segundo de la fracción I, del artículo 67 en mención, se establecen los principios y bases que deben regir en la función de procurar justicia de la Fiscalía General de la entidad federativa, disponiendo el inciso a) de dicha fracción, que el titular de la función de procurar justicia del Ministerio Público será el fiscal general del Estado, quien contará para el ejercicio de sus funciones con los fiscales auxiliares, agentes, policía ministerial y demás personal en los términos que disponga la ley.

"Por todo lo anterior, quien se encuentra facultado para solicitar la autorización de las comunicaciones privadas a la autoridad federal, en caso de delitos locales es el titular de la entidad federativa correspondiente de acuerdo con el párrafo décimo tercero del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo tal, en el presente caso, de conformidad con la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el fiscal general del Estado.

"Por lo tanto, si el artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición Forzada de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dispone que la Fiscalía Especializada de la Fiscalía General del Estado tiene atribución de solicitar a la autoridad competente la autorización para la intervención de comunicaciones privadas, resulta incuestionable su inconstitucionalidad.

"No pasa inadvertido a este Alto Tribunal que la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, dispone en el artículo 70 las atribuciones que le corresponden en el ámbito de su competencia a la Fiscalía Especializada de la Procuraduría, incorporando dentro de ellas, la facultad para solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones en términos de las disposiciones aplicables. Asimismo, el precepto siguiente de la propia ley, establece que las Fiscalías Especializadas de las entidades federativas deben contar al menos, con las características y atribuciones previstas en el artículo 70 ya mencionado.

"Sin embargo, ello no puede traducirse en que las Fiscalías Especializadas de las entidades federativas cuenten con dicha atribución, ya que la Constitución Federal en el párrafo décimo tercero del artículo 16, dispone expresamente

el sujeto legitimado, en caso de delitos locales, para solicitar a la autoridad judicial federal la intervención de las comunicaciones privadas, recayendo únicamente en el titular del Ministerio Público de la entidad federativa. Luego, el mandato contenido en la ley general no puede concretarse en perjuicio de la previsión expresa del artículo 16 constitucional."

El anterior criterio se reiteró en la acción de inconstitucionalidad 5/2019,[17] en la que se determinó declarar la invalidez de la fracción XI del artículo 58 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas en el Estado de Coahuila de Zaragoza, por establecer que la Fiscalía de Personas Desaparecidas de dicha entidad federativa tenía la atribución de solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas.

Ello, porque la única autoridad local competente para solicitar a la autoridad judicial federal la intervención de comunicaciones privadas, es el titular del Ministerio Público de cada entidad federativa, que de conformidad con el artículo 92 de la Constitución Local corresponde al fiscal general del Estado, quien preside al Ministerio Público Estatal.

Por lo cual, se deduce que las Fiscalías Especializadas de los Estados no tienen la facultad para solicitar a la autoridad judicial la intervención de las comunicaciones privadas, ya que dicha facultad es exclusiva del titular del Ministerio Público de la entidad federativa en términos del párrafo décimo tercero del artículo 16 constitucional.

Así, en el caso que nos ocupa la Fiscalía contra la Desaparición Forzada de Personas y la Cometida por Particulares, a que se refiere la norma impugnada, al tener el carácter de especializada, no goza de facultad prevista en el artículo 16, párrafo décimo tercero, de la Constitución Federal.

En consecuencia, lo procedente es declarar la invalidez de la **fracción VIII del artículo 52** de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas.

[17] Fallada por unanimidad de votos, en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara.

SÉPTIMO.—**Efectos.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

En ese sentido, la declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas, retrotrayéndose al dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve, fecha en que, de conformidad con el artículo primero transitorio, entró en vigor el Decreto 010 mediante el cual se publicó la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas; correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo y al Supremo Tribunal de Justicia, ambos del Estado de Chiapas, así como a los Tribunales Colegiados, Unitarios y Juzgados de Distrito, todos del Vigésimo Circuito y a los Centros de Justicia Penal Federal en dicho Estado.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 6, en su porción normativa "***…la ley general, el Código Nacional de Procedimientos Penales…***", y 52, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas, emitida mediante Decreto No. 010, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de octubre de dos mil diecinueve y, por extensión, la del artículo 6, en su porción normativa "***… y los tratados***", del referido ordenamiento legal, en términos de los considerandos quinto y sexto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos retroactivos al dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de

esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas, en los términos precisados en el considerando séptimo de esta determinación.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los 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 y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 6, en su porción normativa "… la ley general, el Código Nacional de Procedimientos Penales…", de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas, emitida mediante Decreto No. 010, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de octubre de dos mil diecinueve y, por extensión, la de su diversa porción normativa "…y los tratados". El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la invalidez total del precepto y anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 52, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas, emitida mediante Decreto No. 010, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de octubre de dos mil diecinueve. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos retroactivos al dieciocho de noviembre de dos mil diecinueve.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y las disposiciones legales aplica-

bles en la materia penal. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Chiapas, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Vigésimo Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Chiapas.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: Esta sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 mayo de 2021.

La tesis aislada de rubro: "NORMAS CONSTITUCIONALES. POR REGLA GENERAL REQUIEREN DE REGULACIÓN A TRAVÉS DE LEYES SECUNDARIAS, SIN QUE EL LEGISLADOR PUEDA APARTARSE DEL ESPÍRITU DE AQUÉLLAS." citada en esta sentencia, aparece publicada con la clave 2a. CXXIX/2010 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1474, registro digital: 163081.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de febrero de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMPATIBLE CON EL PRINCIPIO *IN DUBIO PRO ACTIONE* ES AQUELLA EN EL SENTIDO DE QUE, EXCEPCIONALMENTE, SI EL ÚLTIMO DÍA DEL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA FUESE INHÁBIL, ÉSTA PODRÁ PRESENTARSE EL PRIMER DÍA HÁBIL SIGUIENTE (ARTÍCULO 60 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE NORMAS DE CARÁCTER FISCAL CUANDO SE ALEGUE UNA VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA TRIBUTARIA PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS.

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A QUE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO CONSTITUYEN ACTOS DERIVADOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS CORRESPONDIENTES (LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

VII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD.

VIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD PERMITE EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS.

IX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA INFORMACIÓN DEBE SER PROPORCIONADA AL SOLICITANTE SIN COSTO ALGUNO CUANDO IMPLIQUE ENTREGAR NO MÁS DE VEINTE HOJAS SIMPLES.

X. PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. CONSISTE EN QUE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS TRIBUTOS SE ENCUENTREN ESTABLECIDOS MEDIANTE UN ACTO FORMAL Y MATERIALMENTE LEGISLATIVO CON LA FINALIDAD DE PROPORCIONAR SEGURIDAD JURÍDICA AL CONTRIBUYENTE.

XI. LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY ES DE CARÁCTER RELATIVO Y SÓLO ES APLICABLE TRATÁNDOSE DE LOS ELEMENTOS QUE DEFINEN A LA CUANTÍA DE LA CONTRIBUCIÓN.

XII. LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CÁLCULO DE ALGÚN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALIZARLO A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL.

XIII. LEGALIDAD TRIBUTARIA. SU ALCANCE CUANDO EL LEGISLADOR FACULTA A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA ESTABLECER EL VALOR DE UN FACTOR DE ACTUALIZACIÓN QUE INCIDE EN EL MONTO DE

LA BASE GRAVABLE O EN LA CUANTÍA DE UNA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA ACCESORIA.

XIV. LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO.

XV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS NORMAS QUE PERMITEN A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES DETERMINAR LA CUOTA QUE DEBEN PAGAR LOS CONTRIBUYENTES POR MATERIALES EMPLEADOS EN LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN, DISPONIBLE EN MEDIOS DISTINTOS A LOS SEÑALADOS EN LA LEY DE INGRESOS, VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO UNDÉCIMO DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

XVI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. POSIBILIDAD DE QUE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES PUEDAN COMPLEMENTAR ALGUNO DE LOS COMPONENTES DE LA CONTRIBUCIÓN, CON LA LIMITANTE DE QUE EN LA PROPIA LEY SE ESTABLEZCAN LOS LINEAMIENTOS Y PRINCIPIOS QUE DELIMITEN SU MARGEN DE ACTUACIÓN.

XVII. DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.

XVIII. SERVICIOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO Y DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS NORMAS QUE ESTABLECEN EL COBRO DE DERECHOS POR CADA CERTIFICACIÓN, CONSTANCIA O COPIA CERTIFICADA DE DOCUMENTOS EN TAMAÑO CARTA U OFICIO, RESULTAN DESPROPORCIONALES, AL NO GUARDAR RELACIÓN RAZONABLE CON EL COSTO DE LOS MATERIALES PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO (INVALIDEZ DE LOS APARTADOS I, NUMERALES 1.1 Y 1.2, XXII, NUMERALES DEL 1 AL 4, XXIII, NUMERALES 1 Y 2.1., Y XXIV, NUMERAL 1, DE LA "TARIFA PARA EL COBRO DE DERECHOS", ANEXA A

LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

XIX. SERVICIOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO Y DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR CERTIFICACIONES, EXPEDICIÓN DE COPIAS E IMPRESIÓN DE DOCUMENTOS, AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS (INVALIDEZ DE LOS APARTADOS I, NUMERALES 1.1 Y 1.2, XXII, NUMERALES DEL 1 AL 4, XXIII, NUMERALES 1 Y 2.1., Y XXIV, NUMERAL 1, DE LA "TARIFA PARA EL COBRO DE DERECHOS", ANEXA A LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

XX. SERVICIOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO Y DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. CUOTAS POR LA REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS SOLICITADOS EN FOTOCOPIAS, IMPRESIONES Y MEDIOS MAGNÉTICOS (DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS APARTADOS I, NUMERAL 2, Y XXIV, NUMERALES 3.2 AL 3.6 Y 4, DE LA "TARIFA PARA EL COBRO DE DERECHOS", ANEXA A LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

XXI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EXIME DEL COBRO DEL DERECHO POR LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN.

XXII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS NO PUEDE CONSTITUIR UNA BARRERA DESPROPORCIONADA PARA ESTE DERECHO (LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

XXIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. RECAE EN EL LEGISLADOR LA CARGA DE DEMOSTRAR QUE EL COBRO QUE

ESTABLECE POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN DETERMINADO MEDIO ATIENDE ÚNICAMENTE A LA MODALIDAD DE REPRODUCCIÓN Y ENTREGA SOLICITADAS (LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

XXIV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PARA EL ANÁLISIS DE LA VALIDEZ DE LAS TARIFAS O CUOTAS ESTABLECIDAS POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN, NO CORRESPONDE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INVESTIGAR SI SON ACORDES A LOS COSTOS DE REPRODUCCIÓN (LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

XXV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA POR LOS SERVICIOS PRESTADOS POR LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO, EL CONGRESO Y DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, ENTREGADA EN DISCO COMPACTO Y/O DVD, ASÍ COMO LA EXPEDICIÓN DE COPIAS E IMPRESIÓN DE DOCUMENTOS, AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD QUE IMPIDE EL COBRO DE LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO UNDÉCIMO, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021, ASÍ COMO DE LOS APARTADOS I, NUMERALES 1.1 Y 1.2, Y XXIII, NUMERAL 2.1, DE LA "TARIFA PARA EL COBRO DE DERECHOS", ANEXA A LA REFERIDA LEY DE INGRESOS; Y DE LOS APARTADOS XXII, NUMERALES DEL 1 AL 4, XXIII, NUMERAL 1, Y XXIV, NUMERAL 1, DE LA TARIFA INDICADA).

XXVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO UNDÉCIMO, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021, ASÍ COMO DE LOS APARTADOS I, NUMERALES 1.1 Y 1.2, XXII, NUMERALES DEL 1 AL 4, XXIII, NUMERALES 1 Y 2.1., Y XXIV, NUMERAL 1, DE LA "TARIFA PARA EL COBRO DE DERECHOS" ANEXA AL REFERIDO ORDENAMIENTO LEGAL).

XXVII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.

XXVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO UNDÉCIMO, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021, ASÍ COMO DE LOS APARTADOS I, NUMERALES 1 .1 Y 1.2, XXII, NUMERALES DEL 1 AL 4, XXIII, NUMERALES 1 Y 2.1., Y XXIV, NUMERAL 1, DE LA "TARIFA PARA EL COBRO DE DERECHOS", ANEXA AL REFERIDO ORDENAMIENTO LEGAL).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 30 DE SEPTIEMBRE DE 2021. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: CÉSAR DE LA ROSA ZUBRÁN

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a la sesión del día treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

VISTOS para resolver los autos relativos a la **acción de inconstitucionalidad 35/2021,** promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contra diversos numerales de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal del año 2021; y

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Por escrito presentado el dos de febrero de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación,[1] María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante la CNDH) promovió la acción de inconstitucionalidad en contra del artículo undécimo, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Estado

[1] Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 35/2021, fojas 1 a 33.

de Chihuahua para el ejercicio fiscal del año 2021 y diversos apartados de la cuota para el cobro de derechos, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, a saber:

Normas impugnadas:	Fecha de publicación:
• **Artículo undécimo, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua.** "**Artículo undécimo.** Cuando la información que solicite la ciudadanía, y que deba entregarse de conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, esté disponible en medios distintos a los señalados en la Tarifa de Derechos anexa a esta ley, se cobrará por concepto de derecho, el valor comercial que dicho medio tenga en el lugar en que se emita la información. "… "**Tarifa para el cobro de derechos para el ejercicio fiscal 2021.** "**I. Por los servicios comunes prestados por las dependencias del Poder Ejecutivo, se cobrarán las siguientes cuotas:** "1. Por cada certificación, constancia o copia certificada, en documentos: "1.1 De una hoja tamaño ordinario ..... 123.84 "1.2 Por cada hoja o fracción excedente..... 16.87 "2. Copia fotostática simple en papel tamaño carta u oficio, por cada hoja..... 1.04 II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI. … "**XXII. Por los servicios prestados por las dependencias del Poder Ejecutivo, derivados de la ley de transparencia, se cobrarán las siguientes cuotas:** "1. Papel impreso tamaño carta:	• Ley expedida mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.

"1.2 A color, por cada hoja 8.52

"2. Papel impreso tamaño oficio:

"2.1 Blanco y negro, por cada hoja 1.99

"2.2 A color, por cada hoja 9.07

"3. Disco compacto grabable (CD-R), cada uno.... 17.88

"4. Disco DVD grabable (DVD+R), cada uno. 31.80

"XXIII. Por los servicios prestados por el H. Congreso del Estado, se cobrarán las siguientes cuotas:

"1. Por los servicios prestados por ley de transparencia:

"1.1 Copia en papel tamaño carta, por cada hoja 0.58

"1.2 Copia en papel tamaño oficio, por cada hoja ...0.72

"1.3 Papel impreso tamaño carta:

"a) Blanco y negro, por cada hoja 1.26

"b) A color, por cada hoja 8.52

"1.4 Papel impreso tamaño oficio:

"a) Blanco y negro, por cada hoja 1.99

"b) A color, por cada hoja 9.07

"1.5 Disco compacto grabable (CD-R), cada uno...21.00

"1.6 Disco DVD grabable (DVD+R), cada uno 43.00

"2. Por cada certificación, constancia o copia certificada, en documentos:

"2.1 Expedición de copias certificadas de documentos por cada hoja tamaño carta u oficio.....21.14

"…

"1.1 Copia fotostática simple en papel tamaño carta u oficio, por cada hoja.....1.50

"1.2 Papel impreso tamaño carta:

"a) Blanco y negro, por cada hoja.....1.50

"b) A color, por cada hoja.....22.50

"1.3 Papel impreso tamaño oficio:

"a) Blanco y negro, por cada hoja.....1.50

"b) A color, por cada hoja.....22.50

"1.4 Disco compacto grabable (CD-R), cada uno...18.00

"1.5 Disco DVD grabable (DVD+R), cada uno.....18.00

"2. …

"3. Por los servicios prestados en la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales.

"3.1 …

"3.2 Expedición de documento de manera digital en USB hasta 16 GB.....100.00

"3.3 Expedición de documento de manera digital en CD/DVD, cada uno.....18.00

"3.4 Copias simples e impresiones blanco y negro (oficio o carta)..... 1.50

"3.5 Copia de identificación.....3.00

"3.6 Hoja en blanco tamaño carta u oficio.....0.50

"4. Por los servicios prestados por el Instituto de Formación y Actualización Judicial.

"4.1 Impresión de Kardex.....38.00

"4.2 Copia simple de tamaño carta u oficio.....1.50"

2. SEGUNDO.—**Autoridades demandadas.** Los órganos que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan son el Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua.

3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Se plantearon los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

Primero

a) El artículo undécimo, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal del año 2021, transgrede el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad, reserva de ley y legalidad tributaria, porque propicia arbitrariedad e incertidumbre para que la autoridad administrativa determine de forma discrecional el monto de la contribución por el servicio prestado.

b) A juicio de la promovente, el legislador local facultó indebidamente a los sujetos obligados en términos de la normativa de transparencia y acceso a la información, para determinar el monto y la forma en que deberán pagarse los derechos correspondientes, atribución que es propia e indelegable del Poder Legislativo Local, en sentido formal y material.

c) La disposición combatida implica permisión para que cada sujeto obligado determine el precio que habrá de pagarse por la reproducción de la información, sin estar acotada por una ley formal y material, por lo que no existe pauta legislativa que pudiera seguir cada sujeto para establecer la tarifa correspondiente, lo que propicia la actuación arbitraria de los entes públicos en perjuicio de la certeza jurídica de las personas, pues éstas no conocen de manera cierta la cuota que deberán cubrir en el caso de solicitar información pública.

d) Afirma que el legislador delegó de manera absoluta la facultad de imponer la contribución y la tarifa o cuota correspondientes, sin haber un parámetro o método para su determinación, lo que resulta inconstitucional y viola el principio de

legalidad tributaria, ya que las personas no conocen de manera cierta el monto a pagar en el caso de solicitar información pública.

e) Se deja al arbitrio del ente público el establecimiento de los elementos esenciales de las contraprestaciones que deban cubrirse por los derechos en materia de reproducción de información pública en detrimento de la seguridad jurídica de los contribuyentes, además de que los derechos por el servicio no se consideran de alta especificidad técnica para que ameriten la delegación referida.

f) Los artículos 14 y 16 constitucionales reconocen el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como su relación con el principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional; por lo que al atender a la naturaleza jurídica de la contribución, sus elementos esenciales (sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa, tarifa o cuota y época de pago) y las especies (aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos e impuestos) enfocando en los derechos, es evidente que la norma reclamada pertenece a esa categoría.

Segundo

g) Considera inconstitucionales los **apartados I, XXII, XXIII –en sus numerales 1 y 2– y XXIV –en sus numerales 1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6 y 4– de la tarifa anexa a la ley de ingresos** por vulnerar el ejercicio del derecho humano de acceso a la información, así como el principio de gratuidad que rige la materia, contemplado en el artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; esto se debe a que las cuotas o pagos previstos de un derecho por la reproducción de copias simples o medios digitales de documentos, no se justifican mediante bases objetivas con relación al costo de los materiales empleados.

h) A diferencia de otros servicios prestados por el Estado, respecto al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, impera el principio de

gratuidad, por lo que únicamente puede recuperarse el costo derivado de los materiales empleados, el envío o su certificación, aunado a que cualquier cobro debe justificarse por el legislador.

i) La protección al derecho humano de acceso a la información que reconoce el artículo 6o. de la Constitución Federal se rige por los principios y bases contenidos en el propio precepto constitucional dentro de los cuales destaca el principio de gratuidad.

j) A juicio de la actora, las normas impugnadas, en particular las tarifas o cuotas anexas a la ley, no se encuentran justificadas en razón del costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información; es decir, no se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador para determinar dichas cuotas, tampoco hay algún razonamiento tendente a acreditar el criterio que sirvió para cuantificar la contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello, lo cual es necesario para determinar si las tarifas corresponden al costo de los materiales empleados.

k) Debe recaer en el legislador local la carga de demostrar que el cobro establecido en la ley impugnada por la entrega de la información en diversos medios atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas, puesto que el derecho de acceso a la información debe ser gratuito.

l) Al no existir algún razonamiento que justifique el cobro por la reproducción de información con una base objetiva, evidencia que las cuotas establecidas se determinaron de forma arbitraria sin contemplar el costo real de los materiales empleados en la reproducción de la información en copias simples y medios digitales.

m) Los preceptos impugnados transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, ya que las cuotas son desproporcionadas en atención a que los derechos causados por los servicios de reproducción de documentos no se sujetan al costo erogado por el Estado para su expedición.

n) Ello es así porque los preceptos controvertidos se encuentran insertos en el título relativo a "derechos" de los respectivos ordenamientos, por lo que

debe tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución de ese servicio y la cuota que se establezca debe ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole.

o) En cuanto al cobro de las certificaciones, también es desproporcional, pues si bien involucra tanto la reproducción del documento como la certificación del funcionario público autorizado, no puede existir un lucro o ganancia para éste, por lo que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

p) Las normas impugnadas tienen impacto desproporcional sobre un sector de la población referente al gremio periodístico, que tiene como función social buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que las normas tienen no sólo un efecto inhibidor de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

q) Expone el parámetro nacional e internacional en materia del derecho de acceso a la información, para contrastarlo con los preceptos tildados de inconstitucionales.

r) Finalmente, indica que se soslaya la obligación estatal de garantizar el derecho a la información, porque el Estado no da cumplimiento al Texto Constitucional y desconoce el derecho a la gratuidad imponiendo barreras legales para la consecución de ese derecho de las personas, como son los cobros decretados en los apartados de la tarifa anexa a la ley.

Cuestionamientos relativos a los efectos. Solicita que, de ser tildada de inconstitucional la normativa impugnada, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. CUARTO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La promovente estimó que las normas impugnadas son violatorias de los artículos 1o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 8 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

5. QUINTO.—**Registro y turno.** Por acuerdo de ocho de febrero de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número **35/2021** y, por razón de turno, correspondió a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández la tramitación del procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo.

6. SEXTO.—**Admisión de la demanda.** En proveído de diez de febrero siguiente la Ministra instructora admitió la acción de inconstitucionalidad y, entre otras cosas, ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chihuahua para que rindieran sus respectivos informes, así como al consejero jurídico del Gobierno Federal y al fiscal general de la República para los efectos legales conducentes.

7. Además, requirió al Poder Legislativo de Chihuahua el envío de copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas; y al Poder Ejecutivo un ejemplar del Periódico Oficial del Estado donde se hayan publicado las normas controvertidas.

8. SÉPTIMO.—**Informe.** Por auto de veintitrés de abril de dos mil veintiuno, se tuvo por rendido el informe del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, por conducto del director general de Normatividad de la Secretaría General del Gobierno del Estado de Chihuahua, Francisco Javier Corrales Millán, donde argumentó, en síntesis, lo siguiente.

• Reconoció como cierto el acto reclamado consistente en la promulgación de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua, así como la tarifa para el cobro de derechos, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, pero precisó que la inconstitucionalidad de las normas no le es atribuible al Poder Ejecutivo Estatal, además de que desde el punto de vista formal, no se controvirtió su promulgación y/o publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, por lo que se actualiza la causal de sobre-

seimiento prevista en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

• Destacó que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios donde residan, en la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

• En la demanda no se contravienen los principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, toda vez que respetaron sus bases fundamentales, ya que las cuotas encuentran sustento en el destino que se le dan a los recursos que por esos conceptos se recauden y que benefician directamente a la comunidad.

• Las contraprestaciones reclamadas no son violatorias del principio de proporcionalidad, porque el Estado da el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, al establecer una cuota única para los ciudadanos.

• El procedimiento legislativo fue seguido puntualmente y no existen vicios.

• Respecto al **primer** concepto de invalidez, lo considera infundado porque se respetó la Constitución Federal y la Local, así como la Ley de Hacienda del Estado, al proponer las tarifas contempladas en la ley impugnada, ya que se rigen por los principios de fundamentación y motivación, y se presentaron con base en las circunstancias particulares, geográficas y de desarrollo del Estado, lo que se ve reflejado en los montos, tasas y tarifas de los conceptos de derechos.

• En atención al principio de contribución al gasto público, el legislador local buscó satisfacer las necesidades de la colectividad que se beneficia con la prestación de los servicios, aunado a que las normas son legales dada la competencia para imponer cargas económicas por los conceptos a que se refiere la norma.

• Las referidas contribuciones no contravienen los principios establecidos por el artículo 31, fracción IV, constitucional, además de que el cobro no es un

impuesto, sino un derecho; es decir, no participan de la naturaleza de las contribuciones y, por ende, de los principios de legalidad tributaria.

• No es requisito que en la exposición de motivos correspondiente se tenga que manifestar las razones de la creación de una contribución o su aumento, pues basta que el órgano encargado de crearlas actúe dentro del marco legal.

• Las disposiciones impugnadas no atentan contra los principios constitucionales, ya que el cobro de los conceptos sólo representa los gastos que implica brindar el servicio en atención a sus condiciones y diversidad de factores.

• No se contraviene el derecho de acceso a la información y seguridad jurídica, pues las normas que se pretenden invalidar sólo establecen una cuota o tarifa por el disco grabable, disco compacto, así como copias certificadas emitidas por funcionarios públicos y no por la información que pudiera llegar al particular.

• La actora confunde algunos conceptos y distorsiona la entrega de información por medios electrónicos con los gastos que representa la entrega de la información.

• Los casos donde se contemplan cobros por reproducción en discos compactos y digitalización son válidos y no son violatorios de ningún principio, porque puede existir información en tamaño y formato que requiera de alguna forma particular para ser proporcionada y que no esté contemplada, de manera que la Unidad de Transparencia puede determinar el valor comercial de los medios distintos a los señalados en la Tarifa de Derechos anexa a la ley, que se cobrará por concepto de derecho para que se emita la información.

• Respecto al segundo concepto de invalidez, lo consideró infundado, porque las normas impugnadas no vulneran el derecho de acceso a la información tutelado por el artículo 6o., apartado A, fracción III, constitucional, ya que los argumentos de la actora no son acordes con la correcta interpretación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

• El principio de acceso a la información sólo protege el derecho de las personas cuando instan el procedimiento ante la Unidad de Transparencia corres-

pondiente, de lo contrario, un sinnúmero de solicitudes que no emanen del ejercicio del derecho de acceso a la información se beneficiarían en perjuicio de las arcas del Estado.

• Precisó que las tarifas por los dispositivos o medios de almacenamiento no violan el derecho de acceso a la información, pues la ley de ingresos no señala que el cobro será por la información brindada, sino únicamente se sujeta al cobro que será por el CD grabable, disco compacto y por los servicios burocráticos en las certificaciones, aunado a que el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece los supuestos cuando se podrán generar costos, ya sea por los materiales utilizados, por el envío o por la certificación de dichos documentos.

• El artículo impugnado prevé el cobro de derechos que no están vinculados a los procedimientos de acceso a la información pública, por lo que su análisis no debe hacerse a la luz del principio de gratuidad; aunado a que no se establece una limitación al derecho de acceso a la información, porque el solicitante puede obtener la información que requiera sin costo, además de que para estimar que se trata de cobros injustificados o exceso en el pago de los derechos, es necesaria la existencia de parámetros de valores en dinero o algún otro que sirva de comparación para sostener que los cobros son desproporcionados.

• Los costos que pudieran generarse para la reproducción de la información solicitada no radican en la información en sí misma, pues ésta es gratuita, por lo que no se afectan derechos humanos ni se obstaculiza el acceso a la información, ya que dependerá del medio que el usuario elija para la reproducción lo podría producir el costo por los materiales, aunado a que las cuotas fijadas son montos mínimos para recaudar.

• En relación con la supuesta desproporcionalidad del cobro de derechos por certificaciones, no existe vulneración al principio de proporcionalidad tributaria, ya que la certificación implica actividades del funcionario público lo que sí tiene un costo, pues se deben considerar los insumos y la mano de obra para prestar el servicio.

9. OCTAVO.—En auto de veintitrés de abril de dos mil veintiuno, se requirió nuevamente al Poder Legislativo del Estado de Chihuahua para que en el plazo

de tres días hábiles rindiera su informe y exhibiera copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado.

10. **Certificación.** El cuatro de mayo de dos mil veintiuno, la Secretaría de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de esta Suprema Corte certificó que el plazo de tres días hábiles concedido al Poder Legislativo Estatal para rendir su informe transcurrió del lunes tres al jueves seis de mayo de dos mil veintiuno.

11. En auto de catorce de mayo de dos mil veintiuno, se determinó que transcurrió el plazo otorgado al Poder Legislativo del Estado de Chihuahua para que rindiera su informe y quedaron los autos a la vista de las partes para que dentro del plazo de cinco días hábiles formularan sus alegatos.

12. En diverso proveído de dos de junio de dos mil veintiuno, se ordenó agregar el oficio y anexos presentados por el Poder Legislativo, a través del titular de la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos del Congreso del Estado de Chihuahua, donde expuso lo siguiente:

• Precisó que no todos los cobros que la accionante reclamó son relativos al acceso a la información pública; sino que algunos cobros se refieren a la legalización, certificación y expedición de documentos oficiales, que ninguna relación guardan con el acceso a la información pública, por lo que no aplica la Ley Federal de Derechos.

• Si bien es cierto que la Carta Magna contempla la gratuidad en la información pública, no menos cierto es que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública permite a los Municipios establecer costos relativos a la certificación, impresión de copias, reproducción de información en dispositivos electrónicos, como lo son USB, discos CR-V o DVD, además de que en algunos Municipios los costos de impresión, así como los costos unitarios de los dispositivos electrónicos y discos grabables, son más elevados que en las grandes ciudades, esto atendiendo a las enormes distancias que deben recorrer los proveedores de los Municipios o bien, de los proveedores de los establecimientos comerciales en los que el Municipio adquiere los consumibles necesarios para la impresión de la información.

• En algunos tramos carreteros para recorrer una distancia mínima se requiere un tiempo considerable, lo que eleva el costo de los insumos, por lo que no es posible establecer un mismo costo de impresión o reproducción de la información pública en un Municipio alejado de las grandes urbes que tiene características especiales.

• Se debe tener cierta flexibilidad en cuanto a los costos por las impresiones de información, así como su reproducción en los dispositivos electrónicos, por lo que los cobros no vulneran el principio de gratuidad ni de seguridad jurídica ni legalidad y proporcionalidad tributaria.

• El hecho de que se establezca una tarifa para la reproducción de información y documentos en fotocopias no implica propiamente un costo para el gobernado, por lo que el artículo impugnado no viola el principio de gratuidad, pues éste se dirige a los procedimientos para la obtención de la información no a los eventuales costos de los soportes en los que ésta se entregue.

• Sin prejuzgar sobre la naturaleza y características de los cobros por concepto de acceso a la información en su modalidad de reproducción, los mismos parten de la premisa de que muchos cobros se ubican como derechos, cuando de la ley de ingresos impugnada se advierte que el Congreso del Estado los ubicó en el concepto de productos, por lo que no puede considerarse como una figura jurídica que se encuentre sujeta a los mismos principios de equidad y proporcionalidad a los que sí se sujetan las contribuciones.

• La Corte ha definido que, aunque sea gratuito el acceso a la información, la reproducción de la información genera costos para el Estado y, dado que el legislador local realizó una exposición de motivos, se cumple el requisito de debida motivación; por lo que en el caso corresponde al accionante acreditar que las tarifas establecidas en las leyes no se ajustan a un parámetro de proporcionalidad constitucional.

13. NOVENO.—**Alegatos y cierre de instrucción.** En proveído dictado el dos de junio de dos mil veintiuno, se tuvieron por formulados los alegatos de la accionante y se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

14. PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno es legalmente competente para resolver la acción de inconstitucionalidad de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[2] 1o. de la ley reglamentaria,[3] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[4] en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,[5] de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH) promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

---

[2] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"…
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"…
"**g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

[3] "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

[4] "**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; …"

[5] **Acuerdo General Número 5/2013**
"**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:
"…
"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

15. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, establece que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

16. Como se precisó en el considerando anterior, en la presente acción de inconstitucionalidad se impugnan disposiciones de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal del año 2021, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el **treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.**

17. En consecuencia, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el **viernes uno de enero de dos mil veintiuno** y concluyó el **sábado treinta de enero del mismo año.**

18. Al atender a que **el último día del plazo fue inhábil**[6] y la acción de inconstitucionalidad fue presentada el primer día hábil siguiente, esto fue el **martes dos de febrero de dos mil veintiuno** ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe estimarse que resulta oportuna.

19. TERCERO.—**Legitimación.** Se analiza la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

20. La demanda fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra en su carácter de presidenta de la CNDH, lo que acreditó con la copia certificada del

[6] El lunes 1 de febrero de 2021 fue inhábil en términos del inciso c) del punto primero del Acuerdo Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.

acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, expedido por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Senado de la República, por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro (folio 35 del expediente).

21. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la CNDH podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes federales o estatales que contraríen el orden constitucional, la cual puede ser legalmente representada por su presidente, de conformidad con los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos[7] y 18 de su reglamento interno.[8]

22. Consecuentemente, si en el presente caso la presidenta de la CNDH promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal del año 2021, que establece el cobro de derechos de acceso a la información, expedida mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, por considerar que se vulnera el derecho humano de seguridad jurídica, gratuidad y acceso a la información, legalidad y al principio de proporcionalidad tributaria; por tanto, dicha Comisión a través de su presidenta tiene legitimación para impugnarlos.

23. Ahora, este Tribunal Pleno ha discutido en cuanto a la legitimación de la CNDH para promover acciones de inconstitucionalidad contra normas que

[7] "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"**I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;
"…
"**XI.** Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, y"

[8] "**Artículo 18.** (Órgano ejecutivo). La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

estima violan los **principios de justicia tributaria** contenidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

24. No obstante, el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea Parte, sin que establezca otra condición, por lo que dicha Comisión sí está legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como en el caso acontece.[9]

25. Máxime que el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, sin que establezca otra condición.

26. Aunado a ello, se tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es un análisis en abstracto, inclusive previo a la aplicación de las normas correspondientes, por lo que es inconcuso que tratándose de normas respecto de las que se alega invasión competencial de una autoridad legislativa local a una federal en materia contributiva, tales cuestiones son justiciables a través de este medio de defensa, en tanto las normas emitidas por autoridades incompetentes podrían implicar, desde luego, violación al artículo 16 constitucional respecto a los requisitos que las autoridades deben observar en relación con los actos de

[9] Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de diciembre de dos mi dieciocho. Así como al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

molestia que generan en particulares, dentro de los que se encuentra la competencia para ejecutarlos, legalidad y seguridad jurídica.[10]

27. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se procede a analizar las causas de improcedencia formuladas por las partes, así como aquellas que se adviertan de oficio.

28. El Poder Ejecutivo Estatal planteó la causal de improcedencia referente a la falta de conceptos de invalidez en los que se reclamen vicios propios de los actos de promulgación y de publicación de los decretos impugnados. Se desestima dicho argumento, toda vez que no constituye una causa de improcedencia en términos del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta aplicable la jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJE-

[10] Resulta aplicable la tesis P./J. 31/2011, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011). Si bien es cierto que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema, lo que implica que se promueven para preservar de modo directo y único la supremacía constitucional, por lo que sólo los derechos fundamentales previstos por la Constitución pueden servir de parámetro de control en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos, también lo es que, al no existir un catálogo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución General de la República a los que deban ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad, todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución pueden invocarse como violados, sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esta vía, de modo que los organismos de protección de los derechos humanos también pueden denunciar violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, con lo que es dable construir un argumento de violación constitucional por incompatibilidad de una norma con un tratado internacional sobre derechos humanos."
Localización: (J); 9a. Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 870. P./J. 31/2011, con número de registro digital: 161410.

CUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."[11]

29. Adicionalmente, no era necesario que la accionante atribuyera vicios propios a la promulgación y publicación, ya que lo impugnado fue el resultado del proceso legislativo que culminó con la expedición de las normas generales controvertidas, sobre lo cual la accionante formuló conceptos de invalidez.

30. No existe otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni se advierte de oficio por este Tribunal Pleno, por lo que es conducente precisar las normas impugnadas.

31. QUINTO.—**Precisión de normas impugnadas.** Con el objetivo de dar mayor claridad al estudio que se llevará a cabo en el presente asunto, conviene precisar las normas que se controvierten en la presente acción de inconstitucionalidad.

[11] Jurisprudencia P./J. 38/2010, del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, registro digital: 164865, página 1419, de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES. Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República."

Tema	Preceptos impugnados de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2021
Acceso a la información pública	"**Artículo undécimo.** Cuando la información que solicite la ciudadanía, y que deba entregarse de conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, esté disponible en medios distintos a los señalados en la Tarifa de Derechos anexa a esta ley, se cobrará por concepto de derecho, el valor comercial que dicho medio tenga en el lugar en que se emita la información. "…
Tarifa para el Cobro de Derechos para el ejercicio fiscal 2021	"(De la Tarifa para el Cobro de Derechos para el ejercicio fiscal 2021 se impugnan los apartados I, XXII, XXIII, en sus numerales 1 y 2, y XXIV, en sus numerales 1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6 y 4). "Se establecen las cuotas para el cobro de los derechos que la Hacienda Pública del Estado de Chihuahua percibirá en el ejercicio fiscal 2021, por los servicios públicos que prestan las dependencias e instituciones de Gobierno del Estado. Las cifras señaladas se expresarán en pesos y serán en base a cada uno de los rubros que las integran. "**I. Por los servicios comunes prestados por las dependencias del Poder Ejecutivo, se cobrarán las siguientes cuotas:** "**1.** Por cada certificación, constancia o copia certificada, en documentos: "**1.1** De una hoja ordinario. 123.84 "**1.2** Por cada hoja o fracción excedente. 16.87 "**2.** Copia fotostática simple en papel tamaño carta u oficio, por cada hoja. 1.04 II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI. (…) "**XXII. Por los servicios prestados por las dependencias del Poder Ejecutivo, derivados de la ley de transparencia, se cobrarán las siguientes cuotas:** "**1.** Papel impreso tamaño carta "**1.1** Blanco y negro, por cada hoja. 1.26

"**1.2** A color, por cada hoja.	8.52
"**2.** Papel impreso tamaño oficio	
"**2.1** Blanco y negro, por cada hoja.	1.99
"**2.2** A color, por cada hoja.	9.07
"**3.** Disco compacto grabable (CD-R), cada uno.	17.88
"**4.** Disco DVD grabable (DVD+R), cada uno.	31.80

"XXIII. Por los servicios prestados por el H. Congreso del Estado, se cobrarán las siguientes cuotas:

"**1.** Por los servicios prestados por Ley de Transparencia:	
"**1.1** Copia en papel tamaño carta, por cada hoja.	0.58
"**1.2** Copia en papel tamaño oficio, por cada hoja.	0.72
"**1.3** Papel impreso tamaño carta:	
"**a)** Blanco y negro, por cada hoja.	1.26
"**b)** A color, por cada hoja.	8.52
"**1.4** Papel impreso tamaño oficio:	
"**a)** Blanco y negro, por cada hoja.	1.99
"**b)** A color, por cada hoja.	9.07
"**1.5** Disco compacto grabable (CD-R), cada uno.	21.00
"**1.6** Disco DVD grabable (DVD+R), cada uno.	43.00
"**2.** Por cada certificación, constancia o copia certificada, en documentos:	
"**2.1** Expedición de copias certificadas de documentos por cada hoja tamaño carta u oficio.	21.14

"…

"XXIV. Por los servicios prestados por el Tribunal Superior de Justicia, se cobrarán las siguientes cuotas:

"**1.** Por los servicios prestados por ley de transparencia:	
1.1 Copia fotostática simple en papel tamaño carta u oficio, por cada hoja.	"1.50
"**1.2** Papel impreso tamaño carta:	
"**a)** Blanco y negro, por cada hoja.	1.50
"**b)** A color, por cada hoja.	22.50
"**1.3** Papel impreso tamaño oficio:	
"**a)** Blanco y negro, por cada hoja.	1.50
"**b)** A color, por cada hoja.	22.50
"**1.4** Disco compacto grabable (CD-R), cada uno.	18.00
"**1.5** Disco DVD grabable (DVD+R), cada uno.	18.00
"**2** …	

	"**3.** Por los servicios prestados en la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales.	
	"**3.1** …	
	"**3.2** Expedición de documento de manera digital en USB hasta 16 GB.	100.00
	"**3.3** Expedición de documento de manera digital en CD/DVD, cada uno.	18.00
	"**3.4** Copias simples e impresiones blanco y negro (oficio o carta).	1.50
	"**3.5** Copia de identificación.	3.00
	"**3.6** Hoja en blanco tamaño carta u oficio.	0.50
	"**4.** Por los servicios prestados por el Instituto de Formación y Actualización Judicial.	
	"**4.1** Impresión de Kardex	38.00
	4.2 Copia simple de tamaño carta u oficio	"1.50"

32. Por cuestión de método, se dividirá el estudio para explicar, primero, el marco constitucional y legal aplicable y, posteriormente, se analizará el precepto controvertido y las cuotas correspondientes.

33. SEXTO.—**Estudio de fondo.** En los conceptos de invalidez la accionante afirma que las normas controvertidas transgreden lo previsto en los artículos 6o., apartado A, fracción III y 31, fracción IV, constitucionales, así como los diversos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por establecer cobros excesivos y desproporcionales por la reproducción de información pública en los medios ahí contenidos, que no atienden a los costos de los materiales utilizados.

34. Explica que tales disposiciones condicionan el ejercicio del derecho de acceso a la información, siendo que no está previsto en el texto constitucional y tampoco en el legal aplicable, lo que evidentemente genera un obstáculo para que el particular realice una solicitud de información y, por ende, lo desincentiva por la erogación que le causaría.

35. Sostiene que conforme a los artículos 6o. constitucional y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por regla general, es gratuito el ejercicio del derecho de acceso a la información y, excepcionalmente, pueden cobrarse los materiales utilizados en la reproducción de la informa-

ción, el costo de su envío o la certificación de documentos, pero de ninguna manera puede cobrarse la información y tampoco el costo del material cuando es proporcionado por el solicitante.

36. Alega que las normas controvertidas son inconstitucionales por oponerse a los principios de gratuidad y proporcionalidad en las contribuciones, ya que los costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información pública.

37. Dice, además, que las tarifas anexas a la ley impugnada no justifican ni hacen referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador para determinar dichas cuotas, esto es, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones, entre otros, además que en los dictámenes correspondientes tampoco se advierte razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar las cuotas a pagar, ya que no se expuso el criterio que sirvió para cuantificar la contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello, lo que resulta necesario para determinar si las tarifas corresponden en relación al costo de los materiales empleados por el Estado para realizar tales cobros.

38. Para dar respuesta a los argumentos antes reseñados, se toma en cuenta que al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 5/2017, en sesión de veintiocho de noviembre del dos mil diecisiete, 13/2018 y su acumulada 25/2018, en sesión de seis de diciembre del dos mil dieciocho, y 18/2019, 27/2019, 22/2019, 13/2019, 15/2019 y 16/2019, en sesiones de tres, cinco, veintiséis y treinta de septiembre del año en curso, respectivamente, 95/2020 de sesión de veintidós de septiembre de dos mil veinte, 96/2020 de sesión de ocho de octubre de dos mil veinte, 101/2020 de sesión de ocho de octubre de dos mil veinte, este Tribunal Pleno estableció, entre otras cosas, que, tratándose del derecho de acceso a la información, conforme al Texto Constitucional y legal aplicables, el principio de gratuidad implica que el Estado sólo puede cobrar el costo de los materiales utilizados para su reproducción, envío y/o la certificación de documentos y que esas cuotas deben establecerse o fijarse a partir de una base objetiva y razonable de los insumos utilizados, sin que en algún caso pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

39. En específico, en la acción de inconstitucionalidad 15/2019 antes identificada, este Pleno determinó que los dos aspectos comentados consistentes en la gratuidad de la información y la posibilidad de que se cobren únicamente el costo de los materiales de reproducción, envío, o bien, su certificación, fijados a partir de una base objetiva y razonable se traducen en una obligación para el legislador consistente en motivar esos aspectos al emitir las disposiciones que regulen o establezcan esos costos.

40. Se dijo que la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, tratándose de leyes, implica que al crear una norma que regule o contenga esos costos que se traducen en una cuota o tarifa aplicable, el legislador debe realizar una motivación reforzada en que explique esos costos y la metodología que utilizó para establecer la tarifa o cuota respectivas.

41. Lo anterior porque sólo de esa manera se podría analizar la constitucionalidad de un precepto que contenga dicha cuota o tarifa, es decir, a partir de considerar las razones o motivos que condujeron al legislador a establecer determinado parámetro monetario.

42. Se indicó que, si se toma en cuenta que conforme al Texto Constitucional la materia que nos ocupa se rige por el principio de gratuidad, y que conforme a la ley general aplicable sólo puede cobrarse el costo de los materiales usados para su reproducción, envío o, en su caso, la certificación de documentos, es claro que el legislador debe cumplir con la carga de motivar de manera reforzada esos aspectos al emitir la disposición legal conducente.

43. Este Alto Tribunal precisó que en caso de incumplir ese deber los órganos judiciales competentes no podrían examinar si la norma efectivamente se ajusta a dicho parámetro de regularidad, esto es, si respeta o no el principio de gratuidad, al ser precisamente una obligación de motivación del órgano legislativo competente.

44. En aquellos precedentes también se determinó que, al tratarse del cobro de derechos, las cuotas aplicables deben ser acordes al costo que implica para el Estado proporcionar el servicio, aunado a que las cuotas respectivas están

contenidas en la Ley Federal de Derechos, pero en caso de que al sujeto obligado no le sea aplicable, entonces los montos ahí contenidos constituyen un referente que no debe ser rebasado.

45. Por último, se precisó que conforme al artículo 141 de la ley general aplicable, la información debe ser entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.

46. Con base en el parámetro ya fijado por este Alto Tribunal, únicamente resta determinar si en la presente acción se esgrimieron razones argumentativas o justificaciones específicas para demostrar que el cobro impugnado obedece a una base objetiva y razonable.

Tema I. Artículo undécimo, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal del año 2021

47. En el primer concepto de invalidez, la demandante aduce que el artículo undécimo, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal del año 2021, establece que cuando la información que solicite la ciudadanía y que deba entregarse de conformidad con la normativa en materia de acceso a la información esté disponible en medios distintos a los señalados en la Tarifa de Derechos contenida en la propia ley, **se cobrará por concepto de derecho el valor comercial que dicho medio tenga en el lugar en que se emita la información.**

48. La promovente estima que dicho artículo es contrario a los principios de seguridad jurídica, legalidad, reserva de ley y legalidad tributaria, debido a que delegan indebidamente a una autoridad administrativa la determinación de los elementos esenciales de los derechos por servicios en materia de acceso a la información, lo cual propicia arbitrariedad e incertidumbre respecto de las cuotas que las personas deben pagar.

49. Lo anterior, porque el artículo referido establece que por la obtención de derechos que no fueron contemplados en otros conceptos, se cobrarán de acuerdo con el valor comercial que el medio tenga en el lugar en que se emita la información, lo que faculta indebidamente a la autoridad administrativa, la deter-

minación discrecional de los elementos propios de una contribución –como lo es la cuota de derechos– que deberán pagar los contribuyentes usuarios de los servicios relacionados con el acceso a la información, lo cual es una atribución propia e indelegable del Poder Legislativo Local, de conformidad con el principio de legalidad tributaria reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General.

50. En ese sentido, concluye que los precios que se cobran por los servicios que prestan en el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como los que no fueron contemplados en otros conceptos, tienen el carácter de "derechos por servicios", por lo que participan de la naturaleza de las contribuciones y deben cumplir con los principios de justicia tributaria, particularmente con el principio de legalidad tributaria a efecto de garantizar la seguridad jurídica de las personas en su carácter de contribuyentes.

51. Este Tribunal Pleno estima que el concepto de invalidez es esencialmente **fundado** por las razones que se exponen a continuación.

52. En primer lugar, deben destacarse algunas precisiones que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado en torno a los alcances del principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General.

53. A este respecto, este Tribunal Pleno, al interpretar los alcances del principio de legalidad tributaria, ha determinado que dicho principio consiste en que los elementos esenciales de los tributos –tales como el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago– estén establecidos mediante un acto formal y materialmente legislativo, es decir, que provenga del órgano que tiene atribuida la función de crear leyes y en que dichos elementos esenciales estén determinados en la ley a efecto de proporcionar seguridad jurídica al contribuyente en el momento en que cumpla con sus obligaciones tributarias y evitar cualquier arbitrariedad por parte de las autoridades hacendarias en la determinación y cobro respectivos.

54. Dicho criterio ha sido sustentado en las tesis de jurisprudencia de rubro y texto siguientes.

"IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el período que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles."[12]

[12] Jurisprudencia sin número del Tribunal Pleno de la Séptima Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 91-96, Primera Parte, registro digital: 232797, página 173.

"IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY. Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos 'contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes', no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, que esté establecido por ley; sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida."[13]

55. Asimismo, este Tribunal Pleno ha determinado que la garantía de seguridad jurídica que se tutela mediante el principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, tiene la finalidad de generar certidumbre al gobernado sobre qué hecho, acto o circunstancia se encuentra gravado, cuál será la base del tributo, qué tasa o tarifa debe aplicarse, cuándo se realizará el pago respectivo a efecto de que conozca con certeza qué cargos tributarios le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra.

56. Adicionalmente, este Tribunal Constitucional ha considerado que la reserva de ley que rige en la materia tributaria de nuestro orden jurídico es de carácter relativa en tanto que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, pues es suficiente que en el acto normativo primario se contengan los aspectos esenciales de la contribución, permitiendo parte de su regulación a otras fuentes jurídicas distintas a la ley, siempre y cuando la complementación

[13] Jurisprudencia sin número del Tribunal Pleno de la Séptima Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 91-96, Primera Parte, registro digital: 232796, página 172.

que se realice en tales remisiones se haga de manera subordinada y dependiente de la ley por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.

57. Dicho entendimiento permite que en la ley se encomiende a la autoridad fiscal o a alguna otra de carácter administrativo, la fijación de uno o más componentes de alguna contribución, pero con la limitante de que en la propia ley se establezcan los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la autoridad exactora con la finalidad de proporcionar certeza jurídica al gobernado, respecto de la determinación y cumplimiento de la obligación tributaria de que se trate.

58. Dichas consideraciones están sustentadas en la tesis y jurisprudencia emitidas por esta Suprema Corte, que dicen.

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. Este alto tribunal ha sustentado el criterio de que el principio de legalidad se encuentra claramente establecido en el artículo 31 constitucional, al expresar en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Conforme con dicho principio, es necesaria una ley formal para el establecimiento de los tributos, lo que satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, así como que el contribuyente pueda conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales, de manera que no quede margen a la arbitrariedad. Para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, es útil acudir al de la reserva de ley, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquél. Pues bien, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa. La primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal; en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso, ya federal, ya local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes. La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengan a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe

quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. En suma, la clasificación de la reserva de ley en absoluta y relativa se formula con base en el alcance o extensión que sobre cada materia se atribuye a cada especie de reserva. Si en la reserva absoluta la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino sólo mediante las que tengan rango de ley, la relativa no precisa siempre de normas primarias. Basta un acto normativo primario que contenga la disciplina general o de principio, para que puedan regularse los aspectos esenciales de la materia respectiva. Precisado lo anterior, este alto tribunal considera que en materia tributaria la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria; y, por otro lado, en casos excepcionales, y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria."[14]

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CÁLCULO DE ALGÚN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALIZARLO A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL. Conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de legalidad

[14] Tesis aislada P. CXLVIII/97, del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, noviembre de 1997, registro digital: 197375, página 78.

tributaria garantizado en el artículo 31, fracción IV, constitucional, implica el que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos que sirven de base para realizar el cálculo de una contribución, fijándolos con la precisión necesaria que, por un lado, impida el comportamiento arbitrario o caprichoso de las autoridades que directa o indirectamente participen en su recaudación y que, por otro, genere certidumbre al gobernado sobre qué hecho o circunstancia se encuentra gravado; cómo se calculará la base del tributo; qué tasa o tarifa debe aplicarse; cómo, cuándo y dónde se realizará el entero respectivo y, en fin, todo aquello que le permita conocer qué cargas tributarias le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra o pretenda ubicarse. En ese tenor, la circunstancia de que la determinación o cálculo preciso de alguno de los elementos que repercuten en el monto al que ascenderá una contribución corresponda realizarlo a una autoridad administrativa, no conlleva, por sí misma, una transgresión al principio constitucional de referencia, pues para cumplir con éste, en tal hipótesis, bastará que en las disposiciones formal y materialmente legislativas aplicables se prevea el procedimiento o mecanismo que aquélla debe seguir, con tal precisión que atendiendo al fenómeno que se pretende cuantificar, se impida su actuación arbitraria y se genere certidumbre al gobernado sobre los factores que inciden en sus cargas tributarias."[15]

59. En ese sentido, el principio de reserva legal en materia tributaria se cumple cuando la ley contenga la regulación en detalle de los elementos de la contribución, para lo cual basta que fije los métodos, las reglas generales y los parámetros dentro de los cuales puede actuar la autoridad exactora, por lo que no cualquier remisión a la autoridad administrativa para la determinación de un sistema o mecanismo necesario para la cuantificación del tributo debe entenderse contrario a los principios de legalidad y reserva de ley, pues desde el punto de vista constitucional es aceptable que se le permita intervenir en el señalamiento de directrices o principios para fijar la base del impuesto, cuando se trata de materias técnicas o de indicadores económicos o financieros cuya expresión

[15] Jurisprudencia 2a./J. 111/2000, de la Segunda Sala de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, registro digital: 190643, página 392.

aritmética no pueda incorporarse al texto legal porque dependa de diversas variables y circunstancias propias del momento y lugar en que se realiza el hecho imponible o generador de la obligación fiscal.

60. Es ilustrativa la siguiente jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes.

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. SU ALCANCE CUANDO EL LEGISLADOR FACULTA A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA ESTABLECER EL VALOR DE UN FACTOR DE ACTUALIZACIÓN QUE INCIDE EN EL MONTO DE LA BASE GRAVABLE O EN LA CUANTÍA DE UNA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA ACCESORIA. Para verificar el apego al principio de legalidad tributaria, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los actos formal y materialmente legislativos en los que se faculta a una autoridad administrativa para establecer el valor de un factor que incide en el monto de la base gravable o tiene algún efecto sobre una obligación tributaria accesoria, pero constituye un parámetro que debe tomarse en cuenta por todos los contribuyentes que se ubiquen en el supuesto normativo, resulta relevante distinguir si la actividad encomendada a quien la aplica, se limita a recabar un dato que deriva del mercado, o bien constituye un valor que por la naturaleza del fenómeno a cuantificar implica, necesariamente, que un órgano técnico con base en los datos observados a lo largo del tiempo, y del análisis comparativo que realice de éstos, obtenga el valor que trasciende al monto de la respectiva obligación tributaria. En el primer supuesto, si la ley únicamente dispone que ese valor o precio debe tomarse en cuenta para efectos tributarios, sin precisar el mecanismo que seguirá para conocerlo, ello no implica dejar al arbitrio de la autoridad la fijación del monto correspondiente, pues al señalar que debe considerarse el valor que las fuerzas del mercado fijan en un momento específico a un determinado bien o a un indicador económico, la actividad técnica de la autoridad administrativa se limita a capturarlo de la realidad económica, lo que no significa comparar datos observados en diversos momentos, sino simplemente acudir a lo que en un momento dado revela el mercado, por lo que no queda al arbitrio de órganos ajenos al Poder Legislativo la determinación de los elementos que trascienden al monto de las cargas tributarias de los gobernados, pues será la realidad económica que se ordena valorar y no la voluntad de las autoridades administrativas la que determine la afectación patrimonial que una con-

tribución o una obligación tributaria accesoria representa para los gobernados, sin desconocer que el órgano técnico competente puede incurrir en una aplicación incorrecta de la ley por una apreciación equivocada de esa realidad. En cambio, en el segundo supuesto, como sucede por ejemplo con el valor del Índice Nacional de Precios al Consumidor, sí es necesario que el legislador prevea qué procedimiento debe seguir el órgano técnico para obtener dicho valor, pues éste deriva de comparar el movimiento de los precios a lo largo del tiempo y para obtenerlo no basta con levantar datos del mercado relativos a un mismo momento, sino que se comparan diversos valores (precios del mes base y del mes al que se refiere el Índice), y es la necesidad de acotar el arbitrio para realizar tal comparación, en aras de respetar el principio de legalidad tributaria, lo que torna indispensable prever en un acto formal y materialmente legislativo el procedimiento al cual debe sujetarse el órgano técnico que lleve a cabo la cuantificación y comparación de los valores observados en diversos momentos, de manera que se impida su actuación arbitraria y, además, se genere certidumbre a los gobernados sobre los factores que inciden en la cuantía de sus cargas tributarias.[16]

61. Asimismo, este Tribunal Pleno ha matizado los criterios referidos en el sentido de que, si bien existe un cierto grado de tolerancia a favor del legislador al permitir que sus leyes contengan conceptos jurídicos indeterminados derivados de los límites inherentes al lenguaje y autorizando a que las autoridades administrativas, excepcionalmente, complementen la definición de alguno de los componentes del tributo, lo cierto es que dicha posibilidad no debe dar lugar a que el legislador prevea fórmulas legislativas que representen la indefinición casi absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, toda vez que ello tiende a generar que se deje abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas, y no el legislador, las que generen la configuración de los tributos, lo cual puede generar el deber de pagar contribuciones imprevisibles y a título particular en perjuicio del contribuyente, por la falta de certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público.

[16] Jurisprudencia 2a./J. 155/2006, de la Segunda Sala de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, noviembre de 2006, registro digital: 173912, página 196.

62. Lo anterior está sustentado en la jurisprudencia y tesis aislada, de rubros y textos siguientes.

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO. El principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que sea el legislador, y no las autoridades administrativas, quien establezca los elementos constitutivos de las contribuciones, con un grado de claridad y concreción razonable, a fin de que los gobernados tengan certeza sobre la forma en que deben atender sus obligaciones tributarias, máxime que su cumplimiento defectuoso tiende a generar actos de molestia y, en su caso, a la emisión de sanciones que afectan su esfera jurídica. Por ende, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de la definición de alguno de los componentes del tributo, ha declarado violatorios del principio de legalidad tributaria aquellos conceptos confusos o indeterminables para definir los elementos de los impuestos; de ahí que el legislador no pueda prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ellos se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos y que se produzca el deber de pagar impuestos imprevisibles, o bien que se origine el cobro de impuestos a título particular o que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público."[17]

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL NO TUTELA QUE LA DEBIDA DEFINICIÓN DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE UN TRIBUTO SE HAGA BAJO UN ENTORNO PROPORCIONAL Y EQUITATIVO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que los tributos se prevean en la ley y, de manera específica, sus elementos esenciales, para evitar que

[17] Jurisprudencia P./J. 106/2006, del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, registro digital: 174070, página 5.

quede a la arbitrariedad de las autoridades exactoras la fijación del gravamen, el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, y para que el particular pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir al gasto público, al ser el legislador y no otro órgano quien los precise. Asimismo, al atender a la interacción de dicho principio tributario con la garantía de seguridad jurídica, en su vertiente de certeza manifestada en un suficiente desarrollo normativo, ha sostenido que el legislador no debe prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ello se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas quienes generen la configuración de los tributos, o bien, que el contribuyente promedio no tenga la certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público. Sin embargo, este Alto Tribunal no ha sostenido que en cumplimiento al principio de legalidad tributaria, el legislador esté obligado, adicionalmente, a tutelar los diversos principios de proporcionalidad y equidad, como si aquél fuera una meta-garantía constitucional que se infringiría siempre que se faltara a la proporcionalidad o a la equidad aunque, desde luego, el legislador debe velar por que no se violen los principios mencionados en último término, sin que ello derive del principio de legalidad tributaria."[18]

63. Precisado lo anterior, es pertinente traer a colación el contenido normativo de la disposición cuestionada, que establece lo siguiente.

Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal de 2021

"**Artículo undécimo.** Cuando la información que solicite la ciudadanía, y que deba entregarse de conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, esté disponible en medios distintos a los señalados en la Tarifa de Derechos anexa a esta ley, <u>se cobrará por concepto de derecho, el valor comercial que dicho medio tenga en el lugar en que se emita la información</u>. …"

(Lo subrayado es propio.)

[18] Tesis aislada P. LXXVI/2010, del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, registro digital: 163097, página 56.

64. Cabe destacar que los derechos previstos en el artículo impugnado participan de la naturaleza de las contribuciones en términos del artículo 38, fracción III,[19] del Código Fiscal del Estado de Chihuahua vigente, el cual dispone que los derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, aunado a que también deben considerarse como tales las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

65. No es obstáculo el argumento formulado por el Poder Ejecutivo Local en su informe, consistente en que la norma combatida no participa de los principios de legalidad tributaria, porque las Unidades de Transparencia por medio de sus Comités de Transparencia son las que determinarán el valor de la información con las particularidades requeridas.

66. Lo anterior porque, respecto al artículo undécimo impugnado, tratándose del derecho de acceso a la información, conforme al Texto Constitucional y legal aplicables, el principio de gratuidad implica que el Estado sólo puede cobrar el costo de los materiales utilizados para su reproducción, envío y/o la certificación de documentos y esas cuotas deben establecerse o fijarse a partir de una base objetiva y razonable de los insumos utilizados, sin que en algún caso pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

67. Ahora, se estima que asiste la razón a la demandante en cuanto a que la disposición impugnada es contraria al principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, en tanto que indebida-

[19] "Artículo 38. Para efectos de las disposiciones fiscales, son contribuciones los impuestos, las contribuciones especiales, y los derechos, las que se definen como:
"...
"III. Derechos: Son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en las leyes fiscales respectivas. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado. ..."

mente se delega a las autoridades administrativas la facultad de determinar el precio que deben pagar los contribuyentes por conceptos no especificados en la propia ley de ingresos relacionados con los servicios derivados del derecho de acceso a la información, siendo que dicho elemento esencial debe, en principio, estar claramente precisado por el Congreso Local en las leyes correspondientes.

68. En efecto, la disposición cuestionada establece la posibilidad de que la autoridad (sin precisar cuál) genere la configuración de un elemento esencial (la cuota) de los derechos cuando la información que solicite la ciudadanía, y que deba entregarse de conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, esté disponible en medios distintos a los señalados en la Tarifa de Derechos anexa a la ley con base en el valor comercial que tenga el medio en el lugar en que se emita la información.

69. En ese sentido, es evidente que dejar al arbitrio de la autoridad administrativa la fijación de la cuota que los contribuyentes deben pagar por los materiales empleados en la reproducción de la información que solicite la ciudadanía y que esté disponible en medios distintos a los señalados en la Tarifa de Derechos anexa a la ley, conlleva violación al derecho fundamental de legalidad tributaria y seguridad jurídica, en tanto que no tienen la certeza en el pago que deben realizar, al solicitar la reproducción de información en modalidades o materiales no especificados por el legislador y sujetas al arbitrio de la autoridad administrativa bajo ciertos supuestos.

70. Lo anterior porque este Tribunal Pleno considera que los parámetros establecidos en la disposición cuestionada para la determinación de la cuota de los derechos cuestionados constituyen una indefinición que deja un abierto margen de arbitrariedad de las autoridades para la configuración de los derechos que los contribuyentes deben pagar por los servicios en materia de acceso a la información.

71. En efecto, el valor comercial, si bien puede considerarse directriz con la que, de alguna manera, pretenden que la autoridad administrativa determine el pago de los derechos correspondientes por la prestación de servicios relacionados con el acceso a la información, lo cierto es que, a juicio de este Tribunal Pleno, resulta insuficiente para lograr un cobro claro y objetivo por el que los contribuyentes deban cumplir con su obligación tributaria.

72. Lo anterior, dado que se permite a la autoridad administrativa determine de forma discrecional el monto de una contribución por un servicio a cargo de los sujetos obligados en términos de la normativa en materia de transparencia y acceso a la información pública del Estado, lo que se estima transgrede los derechos y principios ya precisados.

73. Consecuentemente, la porción impugnada no precisa cuáles serán los parámetros que la autoridad correspondiente debe tomar en cuenta para fijar el monto del derecho, tampoco indica mayores directrices para establecer si el valor comercial debe atender a los materiales sobre los cuales se reproducirá la información solicitada o también a servicios adicionales, lo cual otorga a la autoridad administrativa un amplio margen de discrecionalidad para configurar el pago de los derechos.

74. De esa forma, será una autoridad administrativa, y no el legislador, el órgano que caso tras caso vaya completando y configurando a su arbitrio el vacío legislativo representado por la indefinición de los precios por los derechos no conceptualizados o enlistados en la ley de ingresos impugnada, relativizando con ello el principio de reserva de ley que rige en la materia, pues basta con que la autoridad administrativa determine la tarifa que a su arbitrio estime adecuada para el pago del derecho no conceptualizado o enlistado en la ley de ingresos, sin que medie control, directriz o condicionante alguna por parte del legislador local.

75. De ahí que exista en la disposición reclamada una indefinición relevante desde el punto de vista del principio de legalidad tributaria por lo que hace al precio de los derechos por conceptos no especificados por servicios relacionados con el acceso a la información.

76. Lo anterior no significa que al Congreso Local le esté prohibido facultar de manera excepcional a la autoridad administrativa la complementación de alguno de los componentes de la contribución, pues, conforme a la doctrina constitucional de este Tribunal Pleno, en nuestro orden jurídico existe dicha posibilidad por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria, siempre y cuando se establezcan en la ley los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la autoridad exactora, sin que en el caso concreto se aprecie que se haya facultado a la autoridad administrativa complementar los componentes de la contribución sobre alguna base objetiva y

razonable, ya que la norma impugnada al establecer que corresponde a la autoridad administrativa establecer la tarifa que se cobrará por concepto de derecho (en términos del valor comercial que el medio tenga en el lugar en que se emita la información) le otorga un mayor grado de discrecionalidad decisoria para fijar la contribución, lo que se traduce en incertidumbre para los sujetos obligados.

77. Consecuentemente, se declara la **invalidez** del primer párrafo del artículo undécimo de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal del año 2021.

Tema II. Normas que establecen cuotas por la expedición de copias simples y certificadas, expedición de documento de manera digital, CD/DVD e impresiones

78. En el primer concepto de invalidez, la accionante afirma que las normas controvertidas establecen cobros injustificados y desproporcionados por la reproducción de información pública en los medios ahí contenidos que no atienden a los costos de los materiales utilizados.

79. Sostiene que, conforme a los artículos 6o. constitucional y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por regla general, el ejercicio del derecho de acceso a la información debe ser gratuito, pudiendo, excepcionalmente, cobrarse los materiales utilizados en la reproducción de la información, el costo de su envío o la certificación de documentos, pero de ninguna manera puede cobrarse la información, ni el costo del material cuando es proporcionado por el solicitante, por lo que si no existe razonamiento que justifique el cobro de reproducción de información con una base objetiva, sólo puede significar que la cuota se determinó arbitrariamente sin contemplar el costo real de los materiales utilizados.

80. Para el estudio de tales argumentos, resulta conveniente precisar que en el apartado I, numerales 1 (con sus respectivos subnumerales) y 2; apartado XXIII, numeral 2 y subnumeral 2.1; y apartado XXIV, numerales 3 y 4 (con sus respectivos subnumerales) de la Tarifa para el Cobro de Derechos para el ejercicio fiscal 2021, se establecen diversas cuotas por la expedición de copias simples, copias certificadas, impresiones, así como la reproducción de información en medios magnéticos o electrónicos que no se relacionan directamente con el

derecho de acceso a la información pública. De ahí que, por cuestión metodológica, tales supuestos se analizarán en apartados distintos.

II.1 Certificaciones, expedición de copias, impresiones de documentos que no se relacionan con el derecho de acceso a la información

81. En suplencia de la queja, este Tribunal Pleno estima que los preceptos impugnados que no se relacionan con el derecho de acceso a la información deben ser analizados a la luz del principio de justicia tributaria y no del principio de gratuidad, como lo propuso la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

82. Lo anterior, porque la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho, otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.

83. Dicho criterio está reflejado en las jurisprudencias de rubros: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."[20] y "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."[21]

84. Asimismo, en cuanto al tópico concretamente cuestionado, las Salas de este Alto Tribunal, al analizar normas similares a las aquí cuestionadas, establecieron que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo momento en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

[20] P./J. 2/98. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 41, número de registro digital: 196934.
[21] P./J. 3/98. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, número de registro digital: 196933.

85. Además, precisaron que, a diferencia de las copias simples que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, de que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.

86. Al respecto, las Salas establecieron que la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al interesado, concluyendo que certificar cualquier documento consiste en compararlo con su original y después de confrontarlo reiterar que son iguales, esto es, que la reproducción concuerda exactamente con su original.

87. A partir de lo anterior, se estableció que el servicio que presta el Estado en ese supuesto se traduce en la expedición de las copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.

88. Precisaron que, a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos, actas, datos y anotaciones.

89. Tales precedentes dieron originen a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011, de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE

2006).",[22] así como la tesis 2a. XXXIII/2010, de la Segunda Sala que dice: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."[23]

90. A partir de tales premisas se analizarán las porciones identificadas en los apartados I, numerales 1.1 y 1.2, y XXIII, numeral 2.1, de la "Tarifa para el

[22] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2077, con número de registro digital: 160577, que establece: "Tratándose de los derechos por servicios, los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio. Lo anterior es así, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme; de ahí que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo, es decir, debe existir una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, al disponer que tratándose de la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio se pagarán once pesos moneda nacional, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud de copias certificadas implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas y, por el otro, que dicho servicio es un acto instantáneo ya que se agota en el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, resulta evidente que el precio cobrado al gobernado es incongruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del referido servicio; máxime que la correspondencia entre éste y la cuota no debe entenderse como en derecho privado, en tanto que la finalidad de la expedición de copias certificadas no debe implicar la obtención de lucro alguno."

[23] Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274, con número de registro digital: 164477, cuyo texto señala: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los derechos por la prestación de servicios por parte del Estado son constitucionales, siempre y cuando exista una relación razonable entre el costo del servicio y la cantidad que por éste se cobra al gobernado. En ese sentido, tratándose de copias certificadas, si el servicio prestado por el Estado consiste en la expedición de las solicitadas por los particulares y el cotejo relativo con su original, por virtud del cual el funcionario público certifica que aquéllas corresponden con su original que consta en los archivos respectivos, es evidente que dicho servicio no resulta razonablemente congruente con el costo que para el Estado tiene su realización, esto es por la expedición de copias y certificación de cada una de éstas; lo anterior, en razón de que en el mercado comercial el valor de una fotocopia fluctúa entre $0.50 y $2.00 aproximadamente, conforme a las condiciones de oferta y demanda en cada contexto; de ahí que la correspondencia entre el servicio y la cuota no puede entenderse como en derecho privado y, por tanto, no debe perseguirse lucro alguno con su expedición. En consecuencia, el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, que prevé la cuota de $13.69 (sin ajuste) y $14.00 (con ajuste) por la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir equivalencia razonable entre el costo del servicio y la cantidad que cubrirá el contribuyente."

cobro de derechos", anexa a la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2021, que no se relacionan directamente con el derecho de acceso a la información pública.

91. Como se ve, las normas impugnadas establecen el cobro de derechos por certificación, constancia o copia certificada de documentos en tamaño carta u oficio.

92. Por lo que hace a la expedición de copias de documentos existentes en los archivos públicos, las normas cuestionadas establecen el cobro en las siguientes cantidades:

"**I. Por los servicios comunes prestados por las dependencias del Poder Ejecutivo, se cobrarán las siguientes cuotas:**

"1. Por cada certificación, constancia o copia certificada, en documentos:

"1.1 De una hoja tamaño ordinario. 123.84

"1.2 Por cada hoja o fracción excedente. 16.87

"**XXIII. Por los servicios prestados por el H. Congreso del Estado, se cobrarán las siguientes cuotas:**

"2. Por cada certificación, constancia o copia certificada, en documentos:

"2.1 Expedición de copias certificadas de documentos por cada hoja tamaño carta u oficio. 21.14"

93. A consideración de este Tribunal Pleno, las cuotas previstas en las normas impugnadas resultan desproporcionales, como lo alega la accionante, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio, ni con el costo que implica certificar un documento.

94. Es cierto que en el supuesto relativo a las certificaciones el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación o constancia, sino que implica la certifica-

ción respectiva del funcionario público autorizado y la búsqueda de datos; sin embargo, la relación entablada entre las partes no es de derecho privado, de modo que no puede existir un lucro o ganancia para el Estado, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

95. Al respecto, ni de las leyes ni de los procedimientos o antecedentes legislativos se advierte que las cuotas establecidas tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos, por lo que son inconstitucionales por violar los principios de equidad y proporcionalidad tributarias. Por tanto, deben invalidarse las porciones normativas analizadas.

96. Consideraciones generales a las aquí expresadas fueron desarrolladas en la diversa acción de inconstitucionalidad 105/2020.[24]

97. Por otra parte, respecto a los apartados I, numeral 2, y XXIV, numerales del 3.2 al 3.6 y 4, de la "Tarifa para el cobro de derechos", anexa a la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto No. LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, la Ministra ponente propuso al Tribunal Pleno declarar la **invalidez** de los preceptos indicados. Lo anterior, atendiendo esencialmente, a lo siguiente:

a) En la consulta sometida a la consideración del Pleno, las normas mencionadas se analizaron a la luz de los principios de justicia tributaria de proporcionalidad y equidad, donde se consideró que resultaban desproporcionales al no guardar una relación objetiva y razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio de lo cual derivaba su invalidez.

b) De manera que, en relación con las normas que no se encontraba vinculadas con el derecho de acceso a la información, se propuso declarar la invalidez de artículos que establecían cobros desproporcionados e injustificados por la reproducción de documentos solicitados en fotocopias, impresiones, así como la entregada en medios magnéticos, ya que no se establecía en la ley los elementos para fijar los montos a cobrar por determinados derechos.

[24] Resuelta en sesión de ocho de diciembre de dos mil veinte, por unanimidad de votos.

98. Ahora bien**, dado el resultado obtenido en la sesión de treinta de septiembre de dos mil veintiuno,** se expresó una mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de declarar la invalidez de las normas indicadas, mientras que la Ministra y los Ministros Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra, al considerar, en esencia, que los montos establecidos por copias simples entre $1.04 y $1.50; hojas en blanco por $0.50, copia de identificación por $3.00; impresión de kardex por $38, así como por la expedición de documentos de manera digital en USB por $100.00 y CD o DVD por $18.00, no constituían cobros exorbitantes o **desproporcionales,** pues reflejaban un monto razonable en el que podría incurrir el Estado para la prestación de esos servicios.

99. De manera que, **al no alcanzar una mayoría calificada de cuando menos ocho votos,** se desestima el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los apartados indicados de la "Tarifa para el cobro de derechos", anexa a la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2021, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

100. Consecuentemente, por lo que hace a las normas analizadas en este apartado, se declara la **invalidez** de los apartados I, numerales 1.1 y 1.2, y XXIII, numeral 2.1, de la "Tarifa para el cobro de derechos", anexa a la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto No. LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte; y **se desestima** el planteamiento de inconstitucionalidad respecto de los apartados I, numeral 2, y XXIV, numerales del 3.2 al 3.6 y 4, de la "Tarifa para el cobro de derechos" indicada.

II.2 Normas que prevén cuotas relacionadas con el derecho de acceso a la información

101. Las restantes normas impugnadas contenidas en el documento denominado "Tarifa para el cobro de derechos para el ejercicio fiscal 2021" sí se re-

fieren expresamente a servicios derivados de transparencia (acceso a la información).

102. En su segundo concepto de invalidez, la accionante afirma que las normas que en este apartado controvierte violan los artículos 6o., apartado A, fracción III, 14, 16 y 31, fracción IV, constitucionales, así como los diversos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues establecen derechos por expedición y/o reproducción de información pública en copia simple, discos compactos (CD y DVD) y por la expedición de documentos de manera digital, que no atienden a los costos de los materiales utilizados.

103. Argumenta que las disposiciones impugnadas que establecen el pago excesivo por la reproducción de documentos solicitados en fotocopias, impresiones, así como la entregada en medios magnéticos, transgreden el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública y vulneración al derecho de seguridad jurídica, así como a los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria.

104. Respecto a la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, el Tribunal Pleno en distintos precedentes ha determinado que los únicos cobros que podrían efectuarse son para recuperar los costos de reproducción, envío y certificación de la información.

105. Este principio de gratuidad quedó también plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,[25] en donde se estableció que sólo puede requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas. Asimismo, su artículo 141[26]

[25] "**Artículo 17.** El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.
"En ningún caso los ajustes razonables que se realicen para el acceso de la información de solicitantes con discapacidad, será con costo a los mismos."
[26] "**Artículo 141.** En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

estableció que, en caso de existir costos para obtener la información, éstos no podrán ser superiores al costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, al costo de envío y al pago de la certificación de los documentos, cuando proceda, y que la información será entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.

106. Es decir, tanto la Constitución Federal como la ley general relativa son claras al establecer la gratuidad del acceso a la información, constituyendo así una obligación categórica de todas las autoridades el garantizar dicha gratuidad.

107. De este modo, las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo dado la forma de reproducción y entrega solicitados, deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

108. Así, recae en el legislador la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de información en determinado medio atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información, es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.

"**I.** El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;
"**II.** El costo de envío, en su caso; y,
"**III.** El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.
"Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.
"Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.
"La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante."

109. Este Tribunal Constitucional en los precedentes indicados en párrafos que anteceden, ha invalidado reiteradamente normas como las que se analizan en este apartado y en dichos precedentes se han definido los alcances del derecho a la información, específicamente, en relación con el principio de gratuidad, se ha determinado que de la interpretación de la fracción III del apartado A del artículo 6o. de la Constitución Federal,[27] en relación con el numeral 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se desprende la obligación categórica que tiene el Estado Mexicano de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto lleve a cabo el sujeto obligado y para ello sostuvo, en lo conducente, lo siguiente:

• El **derecho de acceso a la información** garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas), y, por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).

• A través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, a los artículos 6o. y 73 de la Constitución Federal, **el Constituyente buscó definir los alcances y directrices de los principios que rigen en la materia, como el de gratuidad y máxima publicidad.** Así, el cuatro de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de

[27] **Constitución Federal.**
"**Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. …
"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:
"**A.** Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:
…
"**III.** Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. …"

la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la que el Constituyente plasmó diversos principios que rigen el derecho que tutela, entre los que destaca el de gratuidad en el acceso a la información pública.

• El principio de gratuidad es fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información, así, se precisó que **sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable.** El principio de gratuidad quedó plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

• El Texto Constitucional es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública es categórica, **sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado,** lo cual resultaría en una contravención al artículo 6o. constitucional, en tanto únicamente puede ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción.

• Del marco normativo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Federal, expedida con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-S, del propio Ordenamiento Fundamental, se desprende que **no puede cobrarse la búsqueda de información, pues el principio de gratuidad exime su cobro;** no obstante, **lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, los de envío y la certificación de documentos.**

• La referida Ley General de Transparencia prevé que en la determinación de las cuotas se deberá considerar **que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información;** asimismo, dispone que las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la ley no le sea

aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso las cuotas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

• Además, es criterio de este Alto Tribunal que **las cuotas de los derechos deben guardar una congruencia razonable con el costo de los servicios prestados por el Estado,** sin que tenga posibilidad de lucrar con dicha cuota, la cual debe ser igual para los que reciben el mismo servicio.[28]

• En ese sentido, **debe analizarse si las cuotas respectivas se fijaron con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y sus costos,** pues no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. Por lo que, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información, la misma debe ser entregada sin costo.

110. De manera que este Tribunal Pleno ha establecido, entre otras cosas, que tratándose del derecho de acceso a la información, conforme al Texto Constitucional y legal aplicables, el principio de gratuidad implica que el Estado sólo puede cobrar el costo de los materiales utilizados para su reproducción,

[28] Sirven de apoyo las jurisprudencias siguientes:
"DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA." (Jurisprudencia **P./J. 3/98.** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página 54, registro digital: 196933)
"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS." (Jurisprudencia **P./J. 2/98.** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página 41, registro digital: 196934)
"DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, EN VIGOR A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005, ES INCONSTITUCIONAL." (Jurisprudencia **2a./J. 122/2006.** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de dos mil seis, página 263, registro digital: 174268)
"DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006)." (Jurisprudencia **1a./J. 132/2011,** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro III, diciembre de dos mil once, Tomo 3, página 2077, registro digital: 160577)

envío y/o la certificación de documentos y que esas cuotas deben establecerse o fijarse a partir de una base objetiva y razonable de los insumos utilizados, sin que en algún caso pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

111. Adicionalmente, de los artículos 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se advierte que el solo hecho de acceder a la información pública no es por sí mismo generador de cargas económicas, pero reproducir dicha información puede implicar costos por los materiales que para tal efecto se empleen.

112. Además, en términos del artículo 134, primer párrafo, de la Constitución Federal,[29] los recursos económicos de los que disponen los órganos del Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, de donde se desprende que no deben emplearse de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado.[30]

113. En ese sentido, la adquisición de los materiales por parte de las entidades para la reproducción de información derivada del acceso a la información pública, debe hacerse en las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, lo cual tiene como finalidad que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, tal como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

---

[29] **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
"**Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. …"

[30] Es aplicable la tesis **1a. CXLV/2009,** de la Primera Sala, de rubro: "GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de dos mil nueve, página 2712, registro digital: 166422)

114. En términos de lo expuesto, debe analizarse si las cuotas respectivas contenidas en los apartados XXII, numerales del 1 al 4, XXIII, numeral 1, y XXIV, numeral 1, de la "Tarifa para el cobro de derechos", anexa a la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2021, se fijaron con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y sus costos, pues no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información.

115. De la lectura de las normas analizadas en este apartado, se advierte que guardan una estructura y redacción similar, por lo que se transcriben los apartados en las partes impugnadas de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal del año 2021, que prevén cobros injustificados por la reproducción de información pública en diversos medios de entrega, prestados por las dependencias del Ejecutivo, el Congreso y el Tribunal Superior de Justicia en la entidad, que disponen:

Tarifa para el cobro de derechos para el ejercicio fiscal 2021.	
"XXII. Por los servicios prestados por las dependencias del Poder Ejecutivo, derivados de la ley de transparencia, se cobrarán las siguientes cuotas:	
"1. Papel impreso tamaño carta:	
"1.1 Blanco y negro, por cada hoja.	1.26
"1.2 A color, por cada hoja.	8.52
"2. Papel impreso tamaño oficio:	
"2.1 Blanco y negro, por cada hoja.	1.99
"2.2 A color, por cada hoja.	9.07
"3. Disco compacto grabable (CD-R), cada uno.	17.88
"4. Disco DVD grabable (DVD+R), cada uno.	31.80
"XXIII. Por los servicios prestados por el H. Congreso del Estado, se cobrarán las siguientes cuotas:	
"1. Por los servicios prestados por ley de transparencia:	

"1.1 Copia en papel tamaño carta, por cada hoja.	0.58
"1.2 Copia en papel tamaño oficio, por cada hoja.	0.72
"1.3 Papel impreso tamaño carta:	
"a) Blanco y negro, por cada hoja.	1.26
"b) A color, por cada hoja.	8.52
"1.4 Papel impreso tamaño oficio:	
"a) Blanco y negro, por cada hoja.	1.99
"b) A color, por cada hoja.	9.07
"1.5 Disco compacto grabable (CD-R), cada uno.	21.00
"1.6 Disco DVD grabable (DVD+R), cada uno.	43.00

"XXIV. Por los servicios prestados por el Tribunal Superior de Justicia, se cobrarán las siguientes cuotas:

"1. Por los servicios prestados por ley de transparencia:	
"1.1 Copia fotostática simple en papel tamaño carta u oficio, por cada hoja.	1.50
"1.2 Papel impreso tamaño carta:	
"a) Blanco y negro, por cada hoja.	1.50
"b) A color, por cada hoja.	22.50
"1.3 Papel impreso tamaño oficio:	
"a) Blanco y negro, por cada hoja.	1.50
"b) A color, por cada hoja.	22.50
"1.4 Disco compacto grabable (CD-R), cada uno.	18.00
"1.5 Disco DVD grabable (DVD+R), cada uno.	18.00"

116. Ahora bien, para estudiar la validez de las disposiciones que prevén cuotas por copia o impresión por cada hoja, es necesario verificar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

117. Dicho lo anterior, de la revisión integral de los procedimientos o antecedentes legislativos de las normas impugnadas no se advierte que las cuotas establecidas para la reproducción de información tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos.

118. En efecto, del proceso legislativo respectivo no se aprecia alguna explicación del legislador local en el sentido de establecer las tarifas con base en elementos objetivos y razonables que atiendan al costo de los materiales en que se reproduce la información solicitada.

119. Si bien este Tribunal Pleno ha aceptado que en el proceso de creación el legislador no necesariamente debe exponer las razones de su actuar, lo cierto es que, como se explicó, en el caso es indispensable, porque constitucionalmente el derecho de acceso a la información se rige por el principio de gratuidad, de modo que, en caso de prever alguna tarifa o cuota, debe estar motivada, aunado a que, conforme a la ley general analizada, esas tarifas deben estar sustentadas en una base objetiva y razonable que atienda a, entre otras cosas, los costos de los materiales utilizados y su reproducción.

120. De ahí que en este tipo de asuntos constituya una carga para el legislador razonar esos aspectos a fin de dirimir la constitucionalidad de los preceptos respectivos.

121. En otras palabras, como ya se dijo, en estos asuntos se requiere una motivación reforzada por parte del legislador en que explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos, pues no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el ya mencionado principio de gratuidad, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable.

122. Cabe precisar que, aun en el caso de que este Tribunal Pleno pudiera buscar o allegarse de información para determinar si las tarifas o cuotas aplicables se apegan o no al parámetro de regularidad constitucional antes comentado, lo objetivamente cierto es que no le corresponde realizar ni los cálculos respectivos y tampoco fijar valores a fin de analizar su constitucionalidad, precisamente porque conforme al Texto Constitucional y legal aplicables **en materia de transparencia y acceso a la información pública** corresponde al legislador realizar la motivación reforzada en los términos antes apuntados.

123. Así pues, tratándose de las leyes analizadas, el legislador local incumplió ese deber, por lo que **es evidente la inconstitucionalidad de las porciones normativas citadas a continuación,** pues establecen distintas cuotas por información entregada en disco compacto (CD) y/o DVD; así como la expedición de copias, por hoja impresa, entre otros.

124. Máxime que, en el caso de las copias, las tarifas están previstas a razón de cada página, siendo que, conforme al artículo 141 de la ley marco aplicable, la información debe entregarse gratuitamente cuando no exceda de veinte hojas simples.

125. Se llega a la misma conclusión respecto de las tarifas que establecen costos por información entregada en copia simple por hoja impresa. Lo anterior, pues como se indicó en párrafos precedentes, si bien se puede emitir un cobro por el costo de reproducción de documentos, el costo de los materiales o el costo de envío, éstos deben estar justificados de manera objetiva y razonable.

126. Sin embargo, en el caso, recae en el legislador la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de información en determinado medio, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas, puesto que en el ejercicio del derecho de acceso a la información es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.

127. A diferencia de otros servicios prestados por el Estado, tratándose del ejercicio del derecho de acceso a la información, rige el principio de gratuidad, conforme al cual únicamente puede recuperarse el costo derivado del material

de entrega, el de envío en su caso y el de su certificación, en términos de los artículos 6o. constitucional y 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; en ese sentido, cualquier cobro debe justificarse por el legislador a efecto de demostrar que no está gravando la información.

128. Así, derivado del principio de gratuidad, el legislador tiene la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de la información en determinado medio, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas; lo que en el caso no sucedió, ya que el legislador tampoco estableció razón alguna a efecto de justificar la diferencia entre las tarifas establecidas y el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar la información.

129. De lo anterior se concluye que **en la ley impugnada el Congreso Estatal no justificó el cobro por la reproducción de información con una base objetiva cuya razonabilidad pudiera ser estudiada por este Tribunal Pleno,** sino que lo determinó de forma arbitraria sin siquiera contemplar el costo real de los materiales requeridos para la reproducción de información por cada hoja, lo cual transgrede el principio de gratuidad del acceso a la información pública contenido en el artículo 6o. de la Constitución Federal.

130. Así, ni de la ley ni del procedimiento o antecedente legislativo de la norma impugnada se advierte que las cuotas establecidas tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos, **de donde resulta su inconstitucionalidad y procede declarar su invalidez,** por violar el principio de gratuidad en materia de acceso a la información.

131. A la misma conclusión se arriba respecto a las cuotas establecidas con base en el costo de los discos compactos o discos versátiles digitales (CD, DVD); ya que ni de las leyes ni de los procedimientos o antecedentes legislativos se advierte que las cuotas establecidas tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos, por lo que son inconstitucionales por violar el principio de gratuidad en materia de acceso a la información y la prohibición de discriminar por razón de la condición económica.

132. Es ilustrativo lo dicho en el Dictamen de la Cámara de Senadores sobre la Ley General de Transparencia:

"Por tal motivo, para estas Comisiones Dictaminadoras, resulta necesario establecer mecanismos para regular en qué momento y bajo qué circunstancias se cobrará una cuota de recuperación para la entrega de la información solicitada y que toda persona tenga acceso de manera gratuita. Por ello, los costos para obtener la información deberán cubrirse de manera previa a la entrega de la información y no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información; así como del costo de envío, en su caso, y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda; e incluso, **la información deberá ser entregada sin costo, cuando el particular proporcione un medio magnético o electrónico, o el mecanismo necesario para reproducir la información, o bien, cuando implique la entrega de no más de treinta hojas simples.**"

133. Ahora bien, de la revisión integral de los procedimientos o antecedentes legislativos de las normas impugnadas, se advierte que el Congreso Estatal no justificó el cobro por la reproducción de información con una base objetiva cuya razonabilidad pudiera ser estudiada por este Tribunal Pleno, sino que lo determinó de forma arbitraria, sin contemplar el costo real de los materiales requeridos para la reproducción de la información, lo cual transgrede el principio de gratuidad del acceso a la información pública contenido en el artículo 6o. de la Constitución Federal.

134. No pasa inadvertido que el legislador tampoco estableció razón alguna a efecto de justificar la diferencia entre las tarifas establecidas en los preceptos impugnados y el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar la información.

135. En términos de lo anterior, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la ley reglamentaria de la materia, **procede declarar la invalidez** del artículo undécimo, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal del año 2021, acorde a lo expuesto en el tema I; así como de los apartados I, numerales 1.1 y 1.2, y XXIII, numeral 2.1, de la "Tarifa para el

cobro de derechos", anexa a la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2021, en términos de lo considerado en el tema II.1; y de los apartados XXII, numerales del 1 al 4, XXIII, numeral 1, y XXIV, numeral 1, de la tarifa indicada, de conformidad con lo expuesto en el tema II.2 del considerando sexto.

136. Finalmente, se destaca que la accionante indicó como preceptos violados los artículos 2, 8 y 13[31] de la Convención Americana sobre Derechos

[31] "**Artículo 2. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno**
"Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades."
"**Artículo 8. Garantías judiciales**
"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
"a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
"b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
"c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
"d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
"e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
"f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
"g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable; y,
"h) derecho de recurrir del fallo ante Juez o Tribunal Superior.
"3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.
"4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.
"5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia."

Humanos; sin embargo, se hace notar que la mención de la accionante a los preceptos de la Convención indicada no corresponde a una argumentación que permita analizar la procedencia de las violaciones a esos derechos en el caso de estudio, máxime que dichos artículos refieren a las normas generales de respeto y garantía de los derechos convencionales, así como al principio de legalidad y retroactividad principalmente en materia penal, así como lo relativo al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, por lo que la mera alusión a normas convencionales sin una articulación y argumentos relacionados a la materia objeto del caso imposibilitan a este Tribunal arribar a la conclusión pretendida sobre este supuesto.

137. SEPTIMO.—**Efectos.** En virtud de lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, así como 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la ley reglamentaria[32] de la materia, las **declarato-**

"**Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión**
"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
"2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
"a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
"b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
"3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
"4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
"5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional."

[32] **Ley reglamentaria de la materia**
"**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. …"
"**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: …
"**IV.** Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos

rias de invalidez decretadas en la presente sentencia surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Chihuahua.

138. Sin que sea procedente extender los efectos de invalidez a diversas normas, como lo pretende la accionante, al no surtirse las hipótesis del artículo 41, fracción IV, en relación con el numeral 73, ambos de la ley de la materia, al no advertir alguna norma que dependa de las invalidadas, o que vinculada con el tributo en análisis contenga los mismos vicios aquí advertidos.[33]

139. Por otro lado, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, **en lo futuro el Congreso del Estado deberá abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad,** en términos de lo resuelto en el presente fallo, respecto de las normas que fueron declaradas inválidas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

---

necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"**V.** Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen."

"**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

[33]Conforme a las jurisprudencias siguientes:

P./J .53/2010, registro digital: 164820, Pleno, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS."

P./J. 32/2006, registro digital: 176056, Pleno, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1169, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA."

SEGUNDO.—Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los apartados I, numeral 2, y XXIV, numerales 3.2 al 3.6 y 4, de la "Tarifa para el cobro de derechos", anexa a la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto No. LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.

TERCERO.—Se declara la **invalidez** del artículo undécimo, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto No. LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, así como de los apartados I, numerales 1.1 y 1.2, XXII, numerales del 1 al 4, XXIII, numerales 1 y 2.1., y XXIV, numeral 1, de la "Tarifa para el cobro de derechos", anexa al referido ordenamiento legal, de conformidad con el considerando sexto de esta decisión.

CUARTO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Chihuahua y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando séptimo de esta determinación.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta.*

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los 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, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a las causas de improcedencia y a la precisión de las normas impugnadas.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema II.1, consistente en declarar la invalidez de los apartados I, numeral 2, y XXIV, numerales del 3.2 al 3.6 y 4, de la "Tarifa para el cobro de derechos", anexa a la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto No. LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., publicado en El Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte. La Ministra y los Ministros Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Laynez Potisek anunció voto particular. Los Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en sus temas I y II.2, consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez del artículo undécimo, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto No. LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, así como de los apartados XXII, numerales del 1 al 4, XXIII, numeral 1, y XXIV, numeral 1, de la "Tarifa para el cobro de derechos", anexa al referido ordenamiento legal.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su tema II.1, consistente en declarar la invalidez de los apartados I, numerales 1.1 y 1.2, y XXIII, numeral 2.1, de la "Tarifa para el cobro de derechos", anexa a la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto No. LXVI/APLIE/0952/2020 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte. El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos

a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua, 2) no extender la invalidez decretada a otras normas y 3) vincular al Congreso del Estado a abstenerse de incurrir, en lo futuro, en los mismos vicios de inconstitucionalidad en disposiciones generales de vigencia anual.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman el Ministro presidente y la Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos que da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 35/2021, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoció legitimación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover el referido medio de control constitucional contra normas que se estiman violatorias de los principios de justicia tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

Al respecto, en la sentencia se señaló que el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos

Humanos, la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea Parte, sin establecer otra condición, por lo que cuenta con legitimación para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como acontece en el asunto.

El Tribunal Pleno agregó que se tuvo presente que la acción de inconstitucionalidad es un análisis en abstracto, inclusive previo a la aplicación de las normas correspondientes, por lo que era inconcuso que tratándose de normas de las que se alega invasión competencial de una autoridad legislativa local a una federal en materia contributiva, tales cuestiones son justiciables a través de ese medio de defensa, en tanto las normas emitidas por autoridades incompetentes podrían implicar la violación al artículo 16 constitucional respecto a los requisitos que las autoridades deben observar en relación con los actos de molestia que generan en particulares, dentro de los que se encuentra la competencia para ejecutarlos, legalidad y seguridad jurídica.

Al respecto, manifesté al Tribunal Pleno mi reserva, por las razones que expongo en este voto concurrente.

La fracción II del artículo 105[1] constitucional regula la legitimación de los órganos constitucionales autónomos para la presentación de una acción de inconstitucionalidad en atención a la materia de la que se trate, puesto que se entien-

[1] **Artículo 105.**
"Art. 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"…
"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:
"a). El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;
"b). El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;
"d). El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

de que sólo el Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión tienen la atribución para impugnar cualquier tipo de norma general por todo tipo de violaciones a la Constitución General.

A la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se le otorga legitimación para la promoción de este tipo de control constitucional respecto de posibles violaciones a los derechos humanos. Su competencia para reclamar normas en acción de inconstitucionalidad se amplió, precisamente, a efecto de que pudiera defender de mejor manera las posibles violaciones a derechos humanos por parte de órganos legislativos.[2]

En mi opinión, las funciones constitucionales encomendadas a los órganos del Estado deben ser acordes con su naturaleza y no se les puede atribuir alguna otra que escape de su objeto. De esta manera, si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es el órgano encargado de vigilar que el Estado garantice y respete los derechos humanos reconocidos en el orden constitucional y convencional, me parece que no puede alegar violaciones que no se relacionen con éstos, como lo son los principios tributarios contenidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional, o la invasión de esferas competenciales.

"e). (Derogado, D.O.F. 29 de enero de 2016)
"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;
"**g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.** Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;
"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e
"i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;
"…"

[2] Dictamen de la Cámara de Diputados de 18 de abril de 2006 sobre el Decreto que adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso concreto, la acción de inconstitucionalidad se promovió contra el artículo undécimo, primer párrafo, de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal del año 2021 y diversos apartados de la cuota para el cobro de derechos; entre otros aspectos, la accionante sostuvo que dicha contribución resultaba violatoria de los principios tributarios establecidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional, en esencia, al considerar que propicia arbitrariedad e incertidumbre para que la autoridad administrativa determine de forma discrecional el monto de la contribución por el servicio prestado; así como porque el legislador delegó de manera absoluta la facultad de imponer la contribución y la tarifa o cuota correspondientes, sin un parámetro o método para su determinación, lo que consideró inconstitucional y violatorio del principio de legalidad tributaria, ya que las personas no conocen de manera cierta el monto a pagar en el caso de solicitar información pública.

En mi opinión, estas cuestiones escapan de la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover esta acción de inconstitucionalidad. Al respecto, me parece importante precisar que mi criterio no implica una limitante a la legitimación de la referida Comisión para promover acciones de inconstitucionalidad contra normas de carácter fiscal, sino que el problema de la falta de legitimación se actualiza, en mi opinión, cuando el contenido de la impugnación es eminente y exclusivamente tributario.

Estas razones constituyen las aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9o. del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMPATIBLE CON EL PRINCIPIO IN DUBIO PRO ACTIONE ES AQUELLA EN EL SENTIDO DE QUE, EXCEPCIONALMENTE, SI EL ÚLTIMO DÍA DEL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA FUESE INHÁBIL, ÉSTA PODRÁ PRESENTARSE EL PRIMER DÍA HÁBIL SIGUIENTE (ARTÍCULO 60 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE NORMAS DE CARÁCTER FISCAL CUANDO SE ALEGUE UNA VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA TRIBUTARIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEY DE DERECHOS DEL ESTADO DE CHIAPAS, REFORMADA MEDIANTE DECRETO NO. 056, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2020).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBERÁ DESESTIMARSE (LEY DE DERECHOS DEL ESTADO DE CHIAPAS, REFORMADA MEDIANTE DECRETO NO. 056, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2020).

VI. DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.

VII. DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.

VIII. DERECHOS POR SERVICIOS. DIFERENCIAS ENTRE COPIAS SIMPLES Y COPIAS CERTIFICADAS.

IX. SERVICIOS PRESTADOS POR LA UNIDAD DE ARCHIVO. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y DESPROPORCIONADAS, POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES, CERTIFICACIONES O BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS QUE CONSTAN EN LOS EXPEDIENTES LABORALES QUE RESGUARDA AQUÉLLA, AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO, VULNERAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 28, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY DE DERECHOS DEL ESTADO DE CHIAPAS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NO. 056, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2020).

X. SERVICIOS PRESTADOS POR LA UNIDAD DE ARCHIVO. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y DESPROPORCIONADAS, POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE LA INFORMACIÓN RESGUARDA, AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO, VULNERAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 28, FRACCIONES IV Y V, DE LA LEY DE DERECHOS DEL ESTADO DE CHIAPAS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NO. 056, PUBLICADO EN EL PERIODO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2020).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY DE DERECHOS DEL ESTADO DE CHIAPAS, REFORMADO MEDIANTE EL

DECRETO NO. 056, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2020).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY DE DERECHOS DEL ESTADO DE CHIAPAS, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO NO. 056, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2020).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 7 DE OCTUBRE DE 2021. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: JEANNETTE VELÁZQUEZ DE LA PAZ.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **siete de octubre de dos mil veintiuno,** emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 33/2021, en la que se impugna el artículo 28 de la Ley de Derechos del Estado de Chiapas, reformado mediante Decreto No. 056, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA[1]

1. **Demanda.** Mediante escrito presentado el dos de febrero de dos mil veintiuno ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la presidenta de la Comisión Nacional de

[1] Las constancias que se relatan en esta resolución provienen del expediente electrónico formado con motivo de la acción de inconstitucionalidad 33/2021.

los Derechos Humanos interpuso acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 28 de la Ley de Derechos del Estado de Chiapas, modificado mediante Decreto No. 056, publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

2. **Concepto de invalidez.** La accionante adujo un único concepto de invalidez, el cual, en síntesis, es del contenido siguiente:

3. La promovente estima que el artículo impugnado establece cobros excesivos e injustificados por los servicios prestados por la Unidad de Archivos, por la búsqueda y reproducción de información pública en copias simples y certificadas.

4. Considera que lo anterior vulnera el derecho de acceso a la información, así como los principios de gratuidad y proporcionalidad de las contribuciones. Todos ellos reconocidos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

5. En un primer apartado, la Comisión accionante expone el marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información. Señala que este Alto Tribunal ha reconocido que el derecho a la información comprende el derecho de informar, el derecho de acceder a la información y el derecho a ser informado. Para dicho efecto, cita la acción de inconstitucionalidad 13/2018, resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte.

6. En este sentido, afirma que el derecho de acceso a la información implica que todas las personas puedan solicitar información al Estado de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito y pacíficamente. Considera que existen dos tipos de obligaciones por parte del Estado, a saber, unas de tipo negativo, que implican que el Estado no obstaculice ni impida la búsqueda de información y otras de tipo positivo, que conlleva la obligación del Estado de establecer medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar la información.

7. Destaca que la Suprema Corte ha interpretado el derecho de acceso a información y lo ha dotado de tres características esenciales, entre las cuales menciona que toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o la rectificación de éstos.

8. Por otro lado, menciona que el derecho de acceso a la información también se encuentra consagrado en diversos instrumentos internacionales, por ejemplo, en los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

9. Señala que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha concluido que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación. Asimismo, menciona que dicho tribunal ha establecido que el derecho a la información constituye un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos, pues cumple una función como mecanismo de control institucional.

10. Por lo que hace al principio de gratuidad, considera que dicha prerrogativa establecida en el artículo 6o. constitucional, implica que el acceso a la información debe realizarse sin entregar a cambio contraprestación alguna, salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción cuando sea procedente, justificado y proporcional.

11. Aduce que este Alto Tribunal, en casos análogos, ha establecido que sí puede cobrarse una cuota al solicitante de la información, pero que aquélla sólo puede ser equivalente a los costos materiales utilizados para la reproducción, el costo de envío y la certificación de los documentos. Asimismo, considera que también debe analizarse si dichas cuotas se fijaron de conformidad con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y sus costos. En todo caso, dice, no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información.

12. Sobre el precepto impugnado, considera que el legislador chiapaneco vulneró el derecho al acceso a la información, así como el principio de gratui-

dad al establecer una tarifa de $150.00 M.N (ciento cincuenta pesos moneda nacional) por la búsqueda de documentos, pues argumenta que si bien la norma no se refiere expresamente a solicitudes de transparencia, la búsqueda de información no puede cobrarse.

13. Por lo que hace a las diversas tarifas que establece la norma impugnada, la Comisión accionante considera que aquéllas deben ser analizadas a la luz de una base objetiva y razonable, que tome en cuenta los materiales usados y sus costos. Señala, además, que tal y como lo ha sustentado la Suprema Corte, al tratarse de la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere de una motivación reforzada por parte del legislador, en la cual explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento, o en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos. Para apoyar este argumento, la accionante cita la acción de inconstitucionalidad 15/2019.[2]

14. En este sentido, estima que el legislador fue omiso en precisar la razón del establecimiento de los costos contenidos en el artículo impugnado. A su parecer, de la revisión del dictamen correspondiente no se desprende razonamiento alguno tendiente a acreditar los motivos que sirvieron para determinar las cuotas a pagar. Esto es, no se explicitó el criterio que sirvió para cuantificar la contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello.

15. Finalmente, la accionante considera que las cuotas controvertidas son contrarias al principio de proporcionalidad tributaria, pues estima que los derechos causados por los servicios de reproducción de documentos no se sujetan al costo erogado por el Estado para su expedición.

16. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro presidente ordenó registrar el expediente relativo a la acción

[2] Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de septiembre de 2019. Unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

de inconstitucionalidad 33/2021 y turnarlo al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento.

17. Mediante proveído de ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que ostentó y admitió a trámite la acción; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chiapas para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles y enviaran copias certificadas de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas.

18. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que hasta antes del cierre de instrucción manifestaran lo que a su representación correspondiera.

19. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Chiapas.** A través de escrito recibido el trece de abril de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el diputado presidente de la Mesa Directiva de la LXVII Legislatura del Congreso de Chiapas rindió su informe y expresó los razonamientos que se detallan a continuación.

Causas de improcedencia

• El Congreso local considera que se actualizan las causales previstas en las fracciones VII y VIII del artículo 19, en relación con el diverso 20, fracción II y 59, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

• Estima que el Decreto No. 056 impugnado es constitucional y que la acción de inconstitucionalidad promovida es improcedente, toda vez que desde su punto de vista, no se actualiza alguna violación a un derecho contenido en la Constitución. Al contrario, dice, se trata de reformas que lejos de violar derechos humanos, lo que pretenden es lograr una mayor recaudación con el propósito de proporcionar a los habitantes chiapanecos mejores servicios públicos.

Argumentos que defienden la constitucionalidad de la norma

• Considera que la norma impugnada mantiene su constitucionalidad, toda vez que fue emitida por autoridad competente y con apego a las normas que regulan el proceso legislativo para su discusión, aprobación y emisión.

• Por otro lado, considera que tampoco se surte la inconstitucionalidad material de la norma, ya que estima que dicha norma no viola derecho humano alguno y que tampoco es discriminatoria de ninguna forma. Al contrario, el Poder Legislativo Local argumenta que la norma impugnada busca conseguir el mayor beneficio para la sociedad chiapaneca a través del mejoramiento de los servicios públicos; objetivo que sólo puede lograrse mediante una mayor recaudación.

• En ese sentido, considera que el Congreso Local tiene la facultad de emitir y modificar las normas jurídicas que regulan las finanzas públicas estatales, pues considera que es necesario revisarlas y actualizarlas periódicamente para que puedan responder a la dinámica de su naturaleza, para que se adecúen a la actividad económica del Estado y para que armonicen con las condiciones del ejercicio fiscal entrante.

Contestación a los conceptos de validez

• Respecto a las garantías de fundamentación y motivación en sede legislativa, considera que éstas no pueden llegar al extremo de exigir al legislador explicar o justificar a plenitud el acto legislativo cuando éste pretende otorgar un beneficio a la sociedad o cuando se emite para asegurar la contribución al gasto público.

• Además, considera que el requisito de motivación previsto en el artículo 16 constitucional, tratándose de actos legislativos, se satisface en su esencia al estar inmerso en los fines mismos del acto el de otorgar a la sociedad los estándares mínimos de convivencia que exige su realidad social, así como los servicios públicos básicos. Para apoyar esta postura, cita la tesis aislada de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS

PODERES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACIÓN NO ESTÁN OBLIGADOS A EXPLICARLOS."[3]

• Considera que la accionante no hace una ponderación de derechos y de mayor beneficio, ya que estima que la legislación impugnada es la que reporta mayor beneficio a las personas, al mismo tiempo que no violenta ninguna disposición constitucional.

• En cuanto al argumento de proporcionalidad tributaria, el Congreso Local señala que los derechos son tributos que implican la prestación de servicios por parte de Estado, lo cual lo hace distintos a otros tributos y, por lo tanto, los principios en materia fiscal le aplican, pero sólo de forma matizada. Siendo ello así, considera que la norma impugnada no viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria.

20. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas.** Mediante escrito recibido el veinte de abril de dos mil veintiuno, la subconsejera jurídica de lo Contencioso dependiente de la Consejería Jurídica del Gobernador de Estado rindió su informe en los siguientes términos:

• Señala que la norma impugnada es constitucional, ya que no está relacionada con la imposición de límites al derecho de acceso a la información, sino que se relaciona con las atribuciones del Estado para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de egresos que sea autorizado.

• Asimismo, considera que el artículo 28 de la ley de derechos local no contraviene el artículo 6o., apartado A, fracción III, constitucional, dado que no establece un cobro por el ejercicio del derecho al acceso a la información, sino por un servicio que presta el Estado en función de derecho público.

• Al respecto menciona que, si bien es cierto que el artículo 6o. de la Constitución Federal establece el principio de gratuidad, también es cierto que éste

[3] Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación*. Séptima Época, Volúmenes 139-144, Primera Parte, página 134. Registro digital: 232537.

no comprende la reproducción de la información. Desde su perspectiva, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública es clara, al establecer que se puede cobrar el costo del envío y el costo de los materiales utilizados por el Estado para poder hacer entrega al solicitante de la información requerida.

• Argumenta que, a falta de un parámetro objetivo para determinar estas cuotas, es necesario que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice el costo de los materiales para reproducir la información, lo cual implica que acuda a instituciones como el INEGI o la PROFECO para allegarse de informes y dictámenes que permitan establecer un parámetro objetivo.

• Considera que la Comisión promovente parte de una premisa inexacta, cuando se refiere a la falta de justificación del Poder Legislativo Local de la norma impugnada. En efecto, afirma que no es posible sujetar las cuotas tildadas de inconstitucionales a un control constitucional basado en el deber de motivación legislativa, puesto que no se tratan de contribuciones y, por lo tanto, no hay mandato constitucional que las constriña establecerse necesariamente en ley.

• Afirma que las cuotas fijadas fueron resultado de la suma realizada del costo de las hojas de papel, tinta, tóner, sellos, grapas, foliadores y otros insumos, así como del capital humano encargado de generar la información.

• Por lo que hace a las cuotas por copias certificadas, considera que no son una garantía en estricto sentido para el derecho de acceso a la información pública; estima que cumplen una función distinta a las copias simples, las cuales considera el medio idóneo, eficaz y suficiente que garantiza a los solicitantes la posibilidad de allegarse de información. En este sentido, concluye que el cobro de la certificación de documentos es válido desde la perspectiva del acceso a la información pública, pues no participa de principio de gratuidad.

21**. Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, el cual fue ejercido por los

interesados en su momento,[4] por acuerdo de primero de junio de dos mil veintiuno se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA

22. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[5] 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[6] en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013[7] de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este

[4] La CNDH por escrito presentado ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 21 de mayo de 2021 y el H. Congreso del Estado de Chiapas mediante escrito presentado el 31 de mayo de 2021 en dicha oficina.

[5] **Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
"La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: …
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:
"…
" **g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.
"Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

[6] **Artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**
"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."

[7] **Punto Segundo del Acuerdo General 5/2013.**
"El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: …
"**II.** Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

medio de control constitucional contra normas generales, al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

23.Del análisis al escrito de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se advierte que la actora señala el artículo 28 de la Ley de Derechos del Estado de Chiapas, como contrario a los artículos 1o., 6o., y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Dicha norma es del tenor literal siguiente:

"Artículo 28. Por los servicios que presta la Unidad de Archivo, se causarán y pagarán, por cada uno, los siguientes derechos:

"Servicios	Tarifa
"I. Por la búsqueda de documentos que constan en los expedientes laborales que resguarda la Unidad de Archivo.	$150.00
"II. Por la expedición de copias simples de documentos que constan en los expedientes laborales que resguarda la Unidad de Archivo, hasta 20 hojas.	$190.00
"Por hoja adicional:	$5.00
"III. Por la expedición de copias certificadas de documentos que constan en los expedientes laborales que resguarda la Unidad de Archivo, por documento; hoja única.	$175.00
"IV. Por la expedición de copias certificadas de documentos que constan en los expedientes que resguarda la Unidad de Archivo, por documentos únicos compuestos hasta por 10 hojas.	$240.00
"Por hoja adicional:	$5.00
"V. Por la expedición de copias certificadas de documentos que constan en los expedientes que resguarda la Unidad de Archivo, por documentos únicos compuestos hasta por 20 hojas.	$480.00
"Por hoja adicional:	$5.00"

IV. OPORTUNIDAD

24. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal[8] (de ahora en adelante la "Ley Reglamentaria de la materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

25. La norma cuya inconstitucionalidad se demanda, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional transcurrió del viernes primero de enero de dos mil veintiuno al sábado treinta de enero de dos mil veintiuno.

26. Sin embargo, al ser inhábil este último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del artículo 60 de la ley reglamentaria, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente; es decir, hasta el martes dos de febrero de dos mil veintiuno.[9]

27. Siendo que la demanda se recibió el dos de febrero de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, su presentación es oportuna.

---

[8] **Artículo 60 de la ley reglamentaria.**
"El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles".

[9] De conformidad con el inciso c) del Acuerdo Primero del Acuerdo General Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal:
"**PRIMERO.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles: …
"**c)** Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;"
Artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo.
"Son días de descanso obligatorio: …
"**II.** El primer lunes de febrero en conmemoración de 5 de febrero; …"

V. LEGITIMACIÓN

28. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para impugnar leyes expedidas por la Legislatura Estatal que estime violatorias de derechos humanos.

29. El escrito inicial de la acción que nos ocupa está signado por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante la copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, expedido por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura del Senado de la República, por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

30. Como ha quedado establecido en la presente acción, se impugna un precepto de la Ley de Derechos del Estado de Chiapas, reformado por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa, y que establece el cobro de derechos por la búsqueda de información, expedición de copias simples y expedición de copias certificadas, lo cual la promovente estima violatorio del derecho humano de acceso a la información y a los principios de gratuidad en el acceso a la información y proporcionalidad tributaria.

31. Sin que sea óbice a lo anterior, el hecho de que la promovente impugne normas de carácter tributario. Pues bien, el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea Parte, sin que establezca otra condición, por lo que, como se adelantó, dicha Comisión sí está legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como en el caso acontece.[10]

[10] Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

32. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se procede a analizar las causas de improcedencia formuladas por las partes, así como aquellas que se adviertan de oficio.

33, Al respecto, el Poder Legislativo Estatal planteó la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la ley reglamentaria,[11] relativa a la extemporaneidad de la demanda; sin embargo, este Tribunal Pleno desestima esta propuesta, en tanto, como quedó precisado en el apartado IV de esta resolución, la demanda sí fue presentada oportunamente.

34. Asimismo, el Poder Legislativo hace valer la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria vigente al momento de la presentación de su informe, en relación con los artículos 20, fracción II, y 59, todos de dicha ley. No obstante, este Alto Tribunal desestima ese planteamiento, pues el Congreso Local no argumenta cómo se actualizaría otra causal de improcedencia prevista en la ley.

35. Lo que advierte este Pleno es que el Poder Legislativo de Chiapas intenta que se determine la improcedencia de la acción, dado que, a su parecer, no se actualizan violaciones a la Constitución General. Planteamiento que también se desestima, ya que el análisis de esta cuestión corresponde al fondo del asunto.

36. Así, al no existir otro motivo de improcedencia planteado en la acción de inconstitucionalidad ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, se procede a realizar el estudio de fondo.

---

diciembre de dos mi dieciocho. Así como al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

[11] **Artículo 19 de la Ley Reglamentaria vigente al 13 de abril de 2021.**
"Las controversias constitucionales son improcedentes: …
"**VII.** Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y
"**VIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

VII. ESTUDIO DE FONDO

37. La accionante en síntesis, sostiene en su único concepto de invalidez que las disposiciones normativas impugnadas son inconstitucionales al gravar la búsqueda de información y establecer un cobro excesivo e injustificado por la reproducción de la información solicitada, pues existe una diferencia sustancial entre lo que se cobra por la reproducción de información en copias simples y el precio real de los materiales. En ese sentido, estima violado lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

38. A efecto de dar respuesta a los anteriores argumentos, se retoma lo resuelto por este Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 105/2020[12] y 93/2020,[13] por lo que el estudio de las normas se realizará bajo la siguiente metodología.

39. Primeramente, se expondrá el parámetro de regularidad relativo al principio de proporcionalidad (A) y, posteriormente, se examinará la regularidad constitucional de las normas impugnadas (B).

A. Parámetro de regularidad

40. El principio de proporcionalidad tributaria se encuentra contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su aplicación en el ámbito de los derechos por servicios, ha sido desarrollada jurisprudencialmente por esta Suprema Corte.

41. Este Alto Tribunal ha sostenido que para considerar constitucionales las normas que prevén las contribuciones denominadas derechos, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser iguales para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

[12] Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte en sesión de 8 de diciembre de 2020.
[13] Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte en sesión de 29 de octubre de 2020.

42. Lo anterior, porque la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.

43. Dicho criterio se encuentra reflejado en las jurisprudencias P./J. 2/98, y P./J. 3/98 (citadas, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y 105/2020) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales establecen lo siguiente:

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: 'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los Poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten', de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."

"DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los

derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como 'las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio', lo que implicó la supresión del vocablo 'contraprestación'; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares."

44. Aunado a lo anterior, cuando se trata del cobro de derechos, las cuotas aplicables deben ser acordes al costo que implica para el Estado proporcionar el servicio y, finalmente, que las cuotas respectivas están contenidas en la Ley Federal de Derechos, pero en caso de que al sujeto obligado no le sea aplicable, entonces los montos ahí contenidos constituyen un referente que no debe ser rebasado.

B. Análisis de las normas impugnadas

45. Con base en el parámetro así fijado, a continuación, se examinará la constitucionalidad de las disposiciones controvertidas.

"Artículo 28. Por los servicios que presta la Unidad de Archivo, se causarán y pagarán, por cada uno, los siguientes derechos:

"Servicios	Tarifa
"I. Por la búsqueda de documentos que constan en los expedientes laborales que resguarda la Unidad de Archivo.	$150.00
"II. Por la expedición de copias simples de documentos que constan en los expedientes laborales que resguarda la Unidad de Archivo, hasta 20 hojas.	$190.00
Por hoja adicional:	$5.00
"III. Por la expedición de copias certificadas de documentos que constan en los expedientes laborales que resguarda la Unidad de Archivo, por documento; hoja única.	$175.00
"IV. Por la expedición de copias certificadas de documentos que constan en los expedientes que resguarda la Unidad de Archivo, por documentos únicos compuestos hasta por 10 hojas.	$240.00
Por hoja adicional:	$5.00
"V. Por la expedición de copias certificadas de documentos que constan en los expedientes que resguarda la Unidad de Archivo, por documentos únicos compuestos hasta por 20 hojas.	$480.00
"Por hoja adicional:	$5.00"

46. Las **fracciones II y III** del artículo impugnado establecen el cobro de **copias certificadas** y **simples,** así como un cobro agregado por cada hoja adicional respecto de los documentos que obren **en los expedientes laborales** que resguarda la Unidad de Archivo.

47. Al analizar normas similares a las señaladas, las Salas de este Alto Tribunal establecieron que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos, implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo, porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

48. Además, precisaron que a diferencia de las copias simples, que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología de que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.

49. En efecto, dijeron las Salas, la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo, al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al interesado. Luego de esas consideraciones, las Salas concluyeron que certificar cualquier documento consiste en compararlo con su original y después de confrontarlo reiterar que son iguales, esto es, que la reproducción concuerda exactamente con su original.

50. A partir de lo anterior, concluyeron que el servicio que presta el Estado en ese supuesto se traduce en la expedición de copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.

51. Precisaron que a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar, no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional, debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos, actas, datos y anotaciones.

52. Tales precedentes dieron origen a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011,[14] de la Primera Sala de este Alto Tribunal, así como a la tesis 2a. XXXIII/2010,[15] de la Segunda Sala de la Suprema Corte.

[14] Tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2077, de rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A

53, Ahora, en el artículo 28, **fracción II,** de la Ley de Derechos de Chiapas se establece el cobro de $190.00 M. N. (ciento noventa pesos 00/100 moneda nacional) por la expedición de copias simples de documentos que consten en los expedientes laborales que resguarda la Unidad de Archivo, hasta por veinte hojas y $5.00 M. N. (cinco pesos 00/100 moneda nacional) por hoja adicional.

54. Por lo que hace a **la fracción III** del mismo artículo, se advierte que establece el cobro de $175.00 M. N. (ciento setenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional) por la expedición de copias certificadas de documentos que constan en los expedientes laborales que resguarda la Unidad de Archivo, por documento, tratándose de hoja única.

55. A consideración de este Tribunal Pleno, las cuotas previstas en las normas impugnadas resultan desproporcionales, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio ni con el costo que implica certificar un documento.

56. Es cierto que en el supuesto analizado, el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación o constancia, sino que implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado; sin embargo, la relación entablada entre las partes no es de derecho privado, de modo que no puede existir un lucro o ganancia para el Estado, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

57. Por lo tanto, deben invalidarse las fracciones II y III del artículo 28 de la Ley de Derechos del Estado de Chiapas, pues resultan desproporcionadas.

PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006)."

[15] Tesis 2a. XXXIII/2010. Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274, de rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."

58. Por lo que hace a las **fracciones IV y V** del precepto impugnado, el Congreso de Chiapas estableció un cobro de $240.00 M.N (doscientos cuarenta pesos 00/100 moneda nacional) por la expedición de copias certificadas de documentos que constan en los expedientes que resguarda la Unidad de Archivo, por documentos compuestos hasta por diez hojas, con un costo agregado de $5.00 M.N (cinco pesos 00/100 moneda nacional) por hoja adicional; y un cobro de $480.00 M.N (cuatrocientos ochenta pesos 00/100 moneda nacional) por la expedición de copias certificadas de documentos que constan en los expedientes que resguarda la Unidad de Archivo, por documentos únicos compuestos hasta por veinte hojas, con un costo extra de $5.00 M.N (cinco pesos 00/100 moneda nacional) por hoja adicional.

59. Con base en las mismas consideraciones ya expuestas, no existe una relación razonable con el costo del servicio prestado, por lo que resultan contrarias al principio de proporcionalidad.

60. Finalmente, la **fracción I** del artículo reclamado establece un cobro de $150.00 M.N (ciento cincuenta pesos 00/100 moneda nacional) por la búsqueda de documentos que constan en los expedientes laborares que resguarda la Unidad de Archivo.

61. Sobre ello, este Pleno llega a la conclusión de que la cuota prevista resulta abiertamente desproporcionada pues, como se ha sostenido a lo largo de esta resolución, las tarifas establecidas deben guardar una relación razonable con el costo del servicio y los materiales utilizados.

62. En ese sentido, y por mayoría de razón, la búsqueda de documentos requiere de menores recursos que la certificación de documentos o la expedición de copias simples, pues es suficiente con que el funcionario encargado realice dicha búsqueda sin generar costos adicionales para el Estado.

63. En consecuencia, este Tribunal Pleno declara la invalidez del artículo 28 de la Ley de Derechos del Estado de Chiapas.

VIII. EFECTOS

64. En razón de lo expuesto, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la ley reglamentaria de la materia, así como en términos de lo dispuesto en este fallo, procede declarar la invalidez del artículo 28 de la Ley de Derechos del Estado de Chiapas.

65. Las declaraciones de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Chiapas.

66. Por otro lado, en lo futuro, el Congreso del Estado deberá de abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad, en términos de lo resuelto en el presente fallo, respecto de las normas que fueron declaradas inválidas.

67. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 28 de la Ley de Derechos del Estado de Chiapas, reformado mediante el Decreto No. 056, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, de conformidad con el apartado VII de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Chiapas y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado VIII de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente 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 diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto de los apartados I, II, III, IV y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas con reserva de criterio, respecto del apartado V, relativo a la legitimación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del párrafo cuarenta y cuatro, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas con salvedades en el párrafo treinta y uno, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 28 de la Ley de Derechos del Estado de Chiapas, reformado me-

diante el Decreto No. 056, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas y 2) vincular al Congreso del Estado a abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos en la norma general declarada inválida en este fallo.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas.

El Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de siete de octubre de dos mil veintiuno por desempeñar una comisión oficial.

Dada la ausencia del Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el señor Ministro Franco González Salas asumió la presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El Ministro presidente en funciones Franco González Salas declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 8 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMPATIBLE CON EL PRINCIPIO *IN DUBIO PRO ACTIONE* ES AQUELLA EN EL SENTIDO DE QUE, EXCEPCIONALMENTE, SI EL ÚLTIMO DÍA DEL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA FUESE INHÁBIL, ÉSTA PODRÁ PRESENTARSE EL PRIMER DÍA HÁBIL SIGUIENTE (ARTÍCULO 60 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADO UNIDOS MEXICANOS).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL QUE A SU JUICIO VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA.

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA NORMAS DE CARÁCTER TRIBUTARIO QUE A SU JUICIO VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

V. PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS EN MATERIA DE DERECHOS. ESTOS PRINCIPIOS EXIGEN QUE EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CUOTAS SE TOME EN CUENTA EL COSTO QUE REPRESENTA AL ESTADO LA ACTIVIDAD DE QUE SE TRATE Y, ADEMÁS, QUE DICHAS CUOTAS SEAN FIJAS E IGUALES PARA TODOS LOS QUE RECIBAN EL MISMO SERVICIO.

VI. ALUMBRADO PÚBLICO. EN LA CUANTIFICACIÓN DE LAS CUOTAS EN EL CASO DE LOS DERECHOS POR ESTE SERVICIO DEBEN IDENTIFICARSE, POR UNA PARTE, EL TIPO DE SERVICIO PÚBLICO DE QUE SE TRATE Y, POR LA OTRA, EL COSTO QUE LE REPRESENTA AL ESTADO PRESTARLO, YA QUE NO PUEDEN CONSIDERARSE PARA TALES EFECTOS, ASPECTOS AJENOS A ÉSTOS, COMO LO SERÍA LA SITUACIÓN PARTICULAR DEL CONTRIBUYENTE O CUALQUIER OTRO ELEMENTO DISTINTO AL COSTO.

VII. ALUMBRADO PÚBLICO. LA TARIFA QUE CORRESPONDE AL DERECHO POR LA PRESENTACIÓN DE ESTE SERVICIO QUE SE FIJA A PARTIR DE CIRCUNSTANCIAS QUE NO ATIENDEN AL VALOR QUE REPRESENTA AL MUNICIPIO, SINO CON LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL CONTRIBUYENTE QUE SE REFLEJA EN FUNCIÓN DEL DESTINO O DEL TIPO DE PREDIO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS (INVALIDEZ DE LAS FRACCIONES I, II, III, IV Y V DE LOS ARTÍCULOS 17 DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE APATZINGÁN, AQUILA, ARTEAGA, BUENAVISTA, CHARAPAN, CHERÁN, CHUCÁNDIRO, CHURUMUCO, COTIJA, INDAPARAPEO, JACONA, LOS REYES, MADERO, MORELOS, PARACHO, PERIBÁN, QUERÉNDARO, TURICATO, VENUSTIANO CARRANZA, ZIRACUARETIRO; ASÍ COMO DE LAS FRACCIONES I, II, III, IV Y V DEL ARTÍCULO 16 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO NAHUATZEN Y LAS FRACCIONES I, II, III, IV Y V DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUMBISCATÍO, TODAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIUNO).

VIII. ALUMBRADO PÚBLICO. LOS PRECEPTOS QUE PREVÉN LA CUOTA QUE DEBE PAGARSE POR CONCEPTO DE LOS DERECHOS DE INSTALACIÓN, MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE ESTE SERVICIO A PARTIR DEL DESTINO DEL INMUEBLE, SON CONTRARIOS AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, AL NO ATENDER AL COSTO REAL DEL SERVICIO PROPORCIONADO POR EL MUNICIPIO, SINO A LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL CONTRIBUYENTE (INVALIDEZ DE LAS FRACCIONES I, II, III, IV Y V DE LOS ARTÍCULOS 17 DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE APATZINGÁN, AQUILA, ARTEAGA, BUENAVISTA, CHARAPAN, CHERÁN, CHUCÁNDIRO, CHURUMUCO, COTIJA, INDAPARAPEO, JACONA, LOS REYES, MADERO, MORELOS, PARACHO, PERIBÁN, QUERÉNDARO, TURICATO, VENUSTIANO CARRANZA, ZIRACUARETIRO; ASÍ COMO DE LAS FRACCIONES I, II, III, IV Y V DEL ARTÍCULO 16 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NAHUATZEN Y LAS FRACCIONES I, II, III, IV Y V DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUMBISCATÍO, TODAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIUNO).

IX. ALUMBRADO PÚBLICO. LOS PRECEPTOS QUE IMPONEN A LAS PERSONAS FÍSICAS O MORALES PROPIETARIAS, POSEEDORAS, USUFRUC-

TUARIAS O USUARIAS DE PREDIOS RÚSTICOS O URBANOS QUE NO SE ENCONTRARAN REGISTRADOS ANTE LA CFE, UNA CUOTA ANUAL ATENDIENDO AL TIPO DE PREDIO (RÚSTICO O URBANO), ASÍ COMO A SU SUPERFICIE, PROVOCAN UNA TRIBUTACIÓN DESPROPORCIONAL TRATÁNDOSE DE UN DERECHO, ADEMÁS DE GENERAR UN TRATO DESIGUAL A LOS GOBERNADOS AL ESTABLECER DIVERSOS MONTOS POR LA PRESENTACIÓN DE UN MISMO SERVICIO (INVALIDEZ DE LAS FRACCIONES I, II, III, IV Y V DE LOS ARTÍCULOS 17 DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE APATZINGÁN, AQUILA, ARTEAGA, BUENAVISTA, CHARAPAN, CHERÁN, CHUCÁNDIRO, CHURUMUCO, COTIJA, INDAPARAPEO, JACONA, LOS REYES, MADERO, MORELOS, PARACHO, PERIBÁN, QUERÉNDARO, TURICATO, VENUSTIANO CARRANZA, ZIRACUARETIRO; ASÍ COMO DE LAS FRACCIONES I, II, III, IV Y V DEL ARTÍCULO 16 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO NAHUATZEN Y LAS FRACCIONES I, II, III, IV Y V DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUMBISCATÍO, TODAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIUNO).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DE LAS FRACCIONES I, II, III, IV Y V DE LOS ARTÍCULOS 17 DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE APATZINGÁN, AQUILA, ARTEAGA, BUENAVISTA, CHARAPAN, CHERÁN, CHUCÁNDIRO, CHURUMUCO, COTIJA, INDAPARAPEO, JACONA, LOS REYES, MADERO, MORELOS, PARACHO, PERIBÁN, QUERÉNDARO, TURICATO, VENUSTIANO CARRANZA, ZIRACUARETIRO; ASÍ COMO DE LAS FRACCIONES I, II, III, IV Y V DEL ARTÍCULO 16 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO NAHUATZEN Y LAS FRACCIONES I, II, III, IV Y V DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUMBISCATÍO, TODAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIUNO).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ DE LAS FRACCIONES I, II, III, IV Y V DE LOS ARTÍCULOS 17 DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE APATZINGÁN, AQUILA, ARTEAGA, BUENAVISTA,

CHARAPAN, CHERÁN, CHUCÁNDIRO, CHURUMUCO, COTIJA, INDAPARAPEO, JACONA, LOS REYES, MADERO, MORELOS, PARACHO, PERIBÁN, QUERÉNDARO, TURICATO, VENUSTIANO CARRANZA, ZIRACUARETIRO; ASÍ COMO DE LAS FRACCIONES I, II, III, IV Y V DEL ARTÍCULO 16 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NAHUATZEN Y LAS FRACCIONES I, II, III, IV Y V DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUMBISCATÍO, TODAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIUNO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 17/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 18 DE NOVIEMBRE DE 2021. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

Ciudad de México. Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de **dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno.**

VISTOS los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 17/2021, promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** en contra de diversas disposiciones contenidas en las leyes de ingresos municipales del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—El veinticuatro y veinticinco de diciembre de dos mil veinte se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo los decretos mediante los cuales se expidieron las Leyes de Ingresos de los Municipios de Apatzingán, Aquila, Arteaga, Buenavista, Charapan, Cherán, Chucándiro, Churumuco, Cotija, Indaparapeo, Jacona, Los Reyes, Madero, Morelos, Nahuatzen, Paracho, Peribán, Queréndaro, Tumbiscatío, Turicato, Venustiano Carranza y Ziracuaretiro, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

2. SEGUNDO.—El veinticinco de enero de dos mil veintiuno, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos que regulan el cobro de derechos por el servicio de alumbrado público. En su único concepto de invalidez, en síntesis, expuso:

a) Que los artículos impugnados son inconstitucionales porque establecen las tarifas mediante las cuales se causarán y pagarán los derechos por el servicio de alumbrado público tomando en cuenta elementos ajenos al costo real de ese servicio, lo cual es violatorio de los principios de equidad y proporcionalidad consagrados en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.[1]

En efecto, para fijar la cuota de pago por los derechos del servicio de alumbrado público, el legislador tomó en consideración el uso o características de los predios (doméstico, pequeño, mediano o gran comercio o industria) de las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usarias registradas ante la Comisión Federal de Electricidad, o en caso de carecer de registro, si los predios son rústicos o urbanos, sin atender al costo que representa al Estado dicha prestación, y sin cobrar el mismo monto a todas las personas que reciben el mismo servicio.

b) Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que para analizar la proporcionalidad y equidad de una disposición normativa que establece un derecho, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago. De esta forma, para poder decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.

c) Que la individualización creada por las normas impugnadas genera un pago inequitativo y diferenciado para cada uno de los contribuyentes, ya que imponen diversos montos por la prestación de un mismo servicio en el que sólo se presume la capacidad económica de las personas a partir del tipo de uso o destino que se le dé a un predio.

d) Que la configuración del derecho podría incluso obligar a que una misma persona pague más de una vez la tarifa establecida, por actualizar en más de una ocasión los supuestos de las normas. Esta circunstancia es incongruente

[1] "**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos: ...
"**IV.** Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

con la naturaleza misma del servicio, el cual busca beneficiar a la comunidad en su conjunto.

3. TERCERO.—En la demanda se señalaron como preceptos violados los artículos 1o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4. CUARTO.—El cuatro de marzo de dos mil veintiuno, el Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo rindió su informe.[2] No planteó causas de improcedencia y sobre la constitucionalidad de las normas, en síntesis, expuso:

a) Que las normas impugnadas son constitucionales porque derivaron de un procedimiento legislativo, en términos de las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

b) Que la regulación de los derechos por alumbrado público no son violatorios del principio de seguridad jurídica ni del principio de legalidad porque, además de estar contenidas en leyes en sentido formal y material, atienden al contenido de la Ley de Hacienda Municipal, la cual fue reformada como consecuencia de lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 20/2020, 96/2020 y 101/2020, en las cuales se analizaron las normas que, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, regulaban el cobro por los derechos de alumbrado público en los Municipios de Michoacán, específicamente por determinar una tarifa mensual diferenciada según el nivel de consumo de energía eléctrica de los sujetos del derecho.

c) Que las normas no son inequitativas porque, en atención a la realidad social de los Municipios del Estado de Michoacán, se establecieron dos sistemas de pago, uno para quienes tengan celebrado un contrato con la Comisión Federal de Electricidad y otro para quienes no cuenten con él. Estos sistemas de cobro parten de la base de que, ya sean los dueños de los predios, o quienes

[2] Por conducto del diputado Octavio Ocampo Córdova, en su calidad de presidente de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

se aprovechen de ellos, tengan que contribuir por la prestación de un servicio público que beneficia a todos.

5. QUINTO.—El diecinueve de marzo de dos mil veintiuno, el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo rindió su informe.[3] Expuso, en síntesis:

a) Que el gobernador únicamente intervino dentro del proceso de creación de las normas impugnadas en su promulgación y publicación en cumplimiento del mandato de la Constitución del Estado. De esta forma, sostiene que, tanto la promulgación como la publicación de las normas impugnadas, no son inconstitucionales, ya que se efectuaron en pleno ejercicio de las facultades y leyes que le confieren.

b) Que sobre la constitucionalidad de las normas existen criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisando únicamente que el Pleno ha considerado que, si bien el monto de los derechos no necesariamente debe corresponder con exactitud matemática al costo del servicio prestado por el Estado, sí debe fijarse en relación con el mismo, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad.

6. SEXTO.—El fiscal general de la República no formuló pedimento en el presente asunto, ni la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal realizó manifestación alguna.

7. SÉPTIMO.—Una vez concluido el trámite legal correspondiente, en el acuerdo de siete de mayo de dos mil veintiuno, la Ministra instructora declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERANDO:

8. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de incons-

[3] Por conducto del director de Asuntos Constitucionales y Legales.

titucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada,[4] toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre normas de rango constitucional y normas de diversas leyes de ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo.[5]

9. SEGUNDO.—**Precisión de las normas impugnadas.** Del escrito inicial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en lo particular del apartado III, denominado *"Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron",* se advierte que las normas impugnadas son las siguientes:

1) Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apatzingán, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

[4] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...
"**g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."
"**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."

[5] Vigente a la fecha de la promoción del presente asunto, en términos del artículo quinto transitorio del "Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles", publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno:
"**Quinto.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

2) Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Aquila, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

3) Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Arteaga, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

4) Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Buenavista, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

5) Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Charapan, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

6) Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cherán, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

7) Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chucándiro, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

8) Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Churumuco, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

9) Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cotija, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

10) Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Indaparapeo, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

11) Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jacona, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

12) Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Los Reyes, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

13) Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Madero, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

14) Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

15) Artículo 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nahuatzen, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

16) Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Paracho, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

17) Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Peribán, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

18) Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Queréndaro, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

19) Artículo 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

20) Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Turicato, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

21) Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Venustiano Carranza, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

22) Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ziracuaretiro, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

10. No obstante, de la lectura integral de la demanda se advierte que la promovente se inconforma, exclusivamente, de las tarifas previstas para el cobro de derechos por alumbrado público, esto, por considerar que no atienden al costo del servicio prestado por el Municipio y porque se prevén tomando como base elementos ajenos, relacionados con el destino de los predios, o de la existencia o no de un registro ante la Comisión Federal de Electricidad.

11. Las normas impugnadas son las siguientes:

Derechos por alumbrado público

Ley de Ingresos del Municipio de Apatzingán, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021

"**Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará un derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda, con las tarifas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	Cuota mensual
"**I.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	$18.66
"**II.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano (sic) comercio o industria.	$27.98
"**III.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	$1,600.00
"**IV.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	$16,000.00

"**V.** Para las personas físicas y morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización como sigue:

"Concepto	Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"**VI.** Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"**VII.** Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de Aquila, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021

"**Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda, con las tarifas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	Cuota mensual
"**I.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	$21.71
"**II.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	$32.57
"**III.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	$1,773.80
"**IV.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	$17,738.20

"**V.** Para las personas físicas y morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización como sigue:

"Concepto	Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"**VI.** Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"**VII.** Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de Arteaga, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021

"**Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda, con las cuotas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	Cuota mensual
"**I.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	$24.27
"**II.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	$36.41
"**III.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	$1,795.50

"**IV.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	$18,041.10

"**V.** Para las personas físicas y morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización como sigue:

"**Concepto**	**Unidad de Medida y Actualización**
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"**VI.** Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"**VII.** Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de Buenavista, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021

Artículo 17. El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda, con las tarifas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"**Concepto**	**Cuota mensual**
"**I.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	$21.87

"**II.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	$32.81
"**III.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	$1,600.00
"**IV.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	$16,000.00

"**V.** Para las personas físicas y morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización como sigue:

"**Concepto**	**Unidad de Medida y Actualización**
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"**VI.** Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"**VII.** Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de Charapan, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021

"**Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda, con las tarifas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	Cuota mensual
"**I.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	$28.03
"**II.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	$42.05
"**III.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	$1,795.50
"**IV.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	$18,041.10

"**V.** Para las personas físicas y morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización como sigue:

"Concepto	Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"**VI.** Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"**VII.** Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de Cherán, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021

"**Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda, con las cuotas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	Cuota mensual
"**I.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	$23.71 (sic)
"**II.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	$35.96 (sic)
"**III.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	$1,773.80
"**IV.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	$17,738.20

"**V.** Para las personas físicas y morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización como sigue:

"Concepto	Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"**VI.** Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"**VII.** Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de Chucándiro, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021

"**Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda, con las tarifas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	Cuota mensual
"**I.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	$24.62
"**II.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	$36.93
"**III.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	$1,795.50
"**IV.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	$18,041.10

"**V.** Para las personas físicas y morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización como sigue:

"Concepto	Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"**VI.** Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"**VII.** Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de Churumuco, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021

"**Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda, con las tarifas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	Cuota mensual
"**I.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	$25.15
"**II.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	$37.72
"**III.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	$1,773.80
"**IV.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	$17,738.20

"**V.** Para las personas físicas y morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización como sigue:

"Concepto	Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"**VI.** Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"**VII.** Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de Cotija, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021

"**Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda, con las tarifas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	Cuota mensual
"**I.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	$17.17
"**II.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	$25.76

"**III.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	$1,795.50
"**IV.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	$18,041.10

"**V.** Para las personas físicas y morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización como sigue:

"**Concepto**	**Unidad de Medida y Actualización**
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"**VI.** Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"**VII.** Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de Indaparapeo, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021

"**Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda, con las tarifas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	Cuota mensual
"**I.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	$21.77
"**II.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	$32.65
"**III.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	$1,725.50
"**IV.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	$18,041.10

"**V.** Para las personas físicas y morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización como sigue:

"Concepto	Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"**VI.** Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"**VII.** Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de Jacona, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021

Artículo 17. El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda, con las tarifas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	Cuota mensual
"**I.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	$16.39
"**II.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	$24.59
"**III.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	$1,730.00
"**IV.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	$17,306.00

"**V.** Para las personas físicas y morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización como sigue

"Concepto	Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"**VI.** Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"**VII.** Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de Los Reyes, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021

"**Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, con las tarifas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	Cuota mensual
"**I.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	$18.92
"**II.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	$28.38
"**III.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	$1,730.00
"**IV.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	$17,306.00

"**V.** Para las personas físicas y morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización como sigue:

"Concepto	Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"**VI.** Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"**VII.** Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de Madero, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021

"**Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda, con las cuotas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	Cuota mensual
"**I.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	$19.94
"**II.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	$29.91
"**III.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	$1,773.80
"**IV.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	$17,738.20

"**V.** Para las personas físicas y morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización como sigue:

"Concepto	Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"**VI.** Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"**VII.** Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021

"**Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda, con las cuotas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	Cuota mensual
"**I.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	$23.88
"**II.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	$35.83

"**III.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	$1,795.50
"**IV.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	$18,041.10

"**V.** Para las personas físicas y morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización como sigue:

"**Concepto**	**Unidad de Medida y Actualización**
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"**VI.** Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"**VII.** Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de Nahuatzen, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del año 2021

"**Artículo 16.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II de la Ley de Hacienda, con las tarifas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	Cuota mensual
"**I.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	$22.70
"**II.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	$34.05
"**III.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	$1,795.50
"**IV.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	$18,041.10

"**V.** Para las personas físicas y morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización como sigue:

"Concepto	Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"**VI.** Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"**VII.** Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de Paracho, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021

"**Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda, con las tarifas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	Cuota mensual
"**I.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	$19.48
"**II.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	$29.22
"**III.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	$1,772.80 (sic)
"**IV.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	$17,738.20

"**V.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización como sigue:

"Concepto	Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"**VI.** Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"**VII.** Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de Peribán, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021

"**Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda, con las cuotas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	Cuota mensual
"**I.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	$12.02
"**II.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	$18.03
"**III.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	$1,600.00
"**IV.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	$16,000.00

"**V.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización como sigue:

"Concepto	Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"**VI.** Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"**VII.** Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de Queréndaro, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021

"**Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda, con las cuotas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	Cuota mensual
"**I.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	$18.97
"**II.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	$28.46

"**III.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	$1,773.80
"**IV.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	$17,738.20

"**V.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización como sigue:

"**Concepto**	**Unidad de Medida y Actualización**
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

VI. Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"**VII.** Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021

"**Artículo 15.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda, con las cuotas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	Cuota mensual
"**I.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	$15.70
"**II.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	$23.55
"**III.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	$1,795.50
"**IV.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	$18,041.10

"**V.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización como sigue:

"Concepto	Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"**VI.** Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"**VII.** Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de Turicato, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021

"**Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda, con las cuotas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	Cuota mensual
"**I.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	$20.25
"**II.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	$30.37
"**III.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	$1,795.50
"**IV.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	$18,041.10

"**V.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización como sigue:

"Concepto	Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"**VI.** Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"**VII.** Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de Venustiano Carranza, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021

"**Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda, con las cuotas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	Cuota mensual
"**I.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	$12.99
"**II.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	$19.49

"**III.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	$1,795.50
"**IV.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	$18,041.10

"**V.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización como sigue:

"**Concepto**	**Unidad de Medida y Actualización**
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"**VI.** Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"**VII.** Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de Ziracuaretiro, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021

"**Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda, con las cuotas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	Cuota mensual
"**I.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	$14.26
"**II.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	$21.39
"**III.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	$1,773.80
"**IV.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	$17,738.20

"**V.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización como sigue:

"Concepto	Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"**VI.** Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"**VII.** Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

12. De una revisión exhaustiva de las normas impugnadas, se advierte que las tarifas impugnadas están previstas en las fracciones I, II, III, IV y V, mientras que las fracciones VI y VII, respectivamente, prevén lo que deberá pagarse en los supuestos de expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, así como por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares.

13. Por ello y a partir de una lectura integral de la demanda y de sus conceptos de invalidez, debe considerarse que lo efectivamente impugnado en este asunto, son las fracciones que regulan las tarifas para el cobro del derecho y no las fracciones VI y VII, que como ya se señaló, contienen disposiciones diferenciadas y ajenas a lo cuestionado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

14. TERCERO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial; si el último día del plazo es inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.[6]

[6] "**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

15. En ese sentido, las normas impugnadas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo el veinticuatro y el veinticinco de diciembre de dos mil veinte, por lo que el plazo de treinta días naturales transcurrió del viernes veinticinco de diciembre del mismo año al sábado veintitrés de enero de dos mil veintiuno y del sábado veintiséis de diciembre de dos mil veinte al domingo veinticuatro de enero de dos mil veintiuno, pudiéndose promover la acción de inconstitucionalidad, al haber sido días inhábiles, al día hábil siguiente, esto es, el lunes veinticinco de enero siguiente.

16. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se promovió ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticinco de enero de dos mil veintiuno, debe concluirse que su presentación fue oportuna.

17. CUARTO.—**Legitimación.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone, en lo que interesa, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas federales o de las entidades federativas que considere que vulneran derechos humanos.[7]

18. En ese sentido, se advierte que la demanda fue presentada por la maestra María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,[8] lo que acredita con la copia certificada del acuerdo de designación expedido por el Senado de la República.

---

[7] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...
"**II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...
"**g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."
[8] Las atribuciones de la Presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de texto:

19. Cabe destacar que la promovente argumenta que las disposiciones reclamadas de las leyes de ingresos municipales del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, son violatorias del derecho a la seguridad jurídica, así como de los principios de legalidad, equidad y proporcionalidad tributarias.

20. Por todo lo anterior, debe reconocerse legitimación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, debido a que es uno de los entes legitimados por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, además de que fue presentado por quien ostenta su representación legal, en contra de normas que considera son violatorias de derechos humanos.

21. QUINTO.—**Causas de improcedencia.** Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo no plantearon causales de improcedencia ni este Pleno advierte, de oficio, la actualización de alguna.

22. SEXTO.—**Estudio de fondo.** En atención a que todas las normas impugnadas tienen la misma configuración, a que los únicos cambios se encuentran en los montos de las tarifas y con la finalidad de evitar repeticiones innecesarias, a continuación, se transcribe el contenido del artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apatzingán para el ejercicio fiscal del año 2021, impugnado:

Ley de Ingresos del Municipio de Apatzingán, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021
"**Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará un derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda, con las tarifas mensuales siguientes: "Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"**I.** Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...
"**XI.** Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales."

"Concepto	Cuota mensual
"**I.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	$18.66
"**II.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	$27.98
"**III.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	$1,600.00
"**IV.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	$16,000.00

"**V.** Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización como sigue:

"Concepto	Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3"

23. En el único concepto de invalidez, la promovente solicita se declare la inconstitucionalidad de las normas que prevén el cobro por el servicio de alumbrado público porque considera que las tarifas, al estar basadas en elementos ajenos al costo de la prestación del servicio, en lo particular el destino o uso de los predios de las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias que se encuentren registradas ante la Comisión Federal de Electricidad, o en función de la naturaleza de los predios, violan los principios de equidad y proporcionalidad tributarias, previstos en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal.

24. El concepto de invalidez es **fundado.**

25. De conformidad con el artículo 115, fracciones III, inciso b), y IV, inciso c), de la Constitución Federal, es facultad de las Legislaturas Locales regular las contribuciones que correspondan a los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar, dentro de los cuales está el de alumbrado público.[9]

26. No obstante, esta facultad legislativa no es irrestricta, ya que de conformidad con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, los Congresos Locales, en la configuración de las normas tributarias deberán respetar los principios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad.[10]

---

[9] "**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: ...
"**III.** Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ...
"**b)** Alumbrado público. ...
"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. ....
"**IV.** Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ...
"**c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. ...
"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.
"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.
"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."

[10] "**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos: ...
"**IV.** Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

A partir de los anteriores elementos ha sido posible individualizar las características que permiten la construcción de un concepto jurídico de tributo o contribución con base en dicho texto:

A. Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.

B. Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.

C. Sólo se pueden crear mediante ley.

D. Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.

E. Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

27. Las características enumeradas y que se desprenden de la Constitución, definen a las contribuciones o tributos como un ingreso de derecho público, usualmente de carácter pecuniario, que es destinado al financiamiento de los gastos generales y que se obtienen por un ente de igual naturaleza, el cual puede ser la Federación, un ente federado o un Municipio, siendo uno de éstos el titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación se desprende de la ley, la cual grava un hecho indicativo de capacidad económica, dando en todo momento un trato equitativo a los contribuyentes.

28. Los tributos a su vez se conforman por distintas configuraciones estructurales compuestas por sus elementos esenciales, los cuales, por un lado, permiten, mediante un análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula. Tales elementos son: el sujeto, el hecho imponible, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago.

29. Si bien el Código Fiscal de la Federación establece como objetos del tributo al sujeto, al objeto, a la base, y a la tasa o tarifa, debe entenderse que

el término objeto se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible, y en particular a su aspecto objetivo, es decir, a la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.

30. Lo anterior se esclarece con el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, por lo que sus elementos se pueden explicar de la forma que sigue:[11]

A. Sujeto: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva, en virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

B. Hecho Imponible: Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria.

Constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. En efecto, el hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

C. Base imponible: El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

[11] "**Artículo 5o.** Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.
"Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal."

D. Tasa o tarifa: Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.

E. Época de pago: Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y, por tanto, debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

31. Dichos componentes de los tributos son una constante estructural; sin embargo, su contenido puede variar en función de la contribución que se analice en el caso específico, dotándola a su vez de una naturaleza propia.

32. De la misma forma, la autonomía de las entidades federativas en conjunto al sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución Federal, tanto la Federación como cada Estado para sí y para sus Municipios, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

33. A su vez, el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación clasifica las contribuciones catalogándolas en cuatro especies diferentes: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones y los derechos.[12]

[12] "**Artículo 2o.** Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:
"**I.** Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.
"**II.** Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.
"**III.** Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.
"**IV.** Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus

34. El Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo las define de manera similar, lo cual se aprecia partiendo del texto de su artículo 3o., gracias al cual se identifica que los derechos implican un hacer por parte del Estado a cambio de una contraprestación, que debe efectuar el particular para obtener el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público o por la prestación de un servicio público.[13]

35. Tratándose de las contribuciones denominadas "derechos", el Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo reconoce que el hecho imponible se constituye por una actuación de los órganos del Estado y que la base o tasa se determina partiendo del valor o costo que represente para el Estado el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio que prestará; mientras que en el caso de los impuestos el hecho imponible está

funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.
"Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.
"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1o."

[13] "**Artículo 3o.** Son contribuciones las cantidades que en dinero deben enterar las personas físicas y morales, al Municipio, para cubrir el gasto público, las que se clasifican en: Impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y se definen como sigue:
"**I.** Impuestos son las contribuciones establecidas en ley, que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las contribuciones de mejoras y derechos;
"**II.** Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio, así como por recibir servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en las leyes fiscales respectivas; y,
"**III.** Contribuciones de mejoras son las establecidas en la ley o decreto legislativo correspondiente o el documento y normativa respectiva, en su caso, a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.
"Los recargos, las multas, los honorarios, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el último párrafo del artículo 20 de este código, son accesorios de las contribuciones por concepto de impuestos y derechos, y participan de la naturaleza de éstas."

constituido por hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público es relevante, además, la capacidad contributiva del sujeto pasivo. Específicamente en el caso de los derechos, el principio de proporcionalidad exige que exista congruencia entre el costo que representa para el Estado la prestación de dicho servicio y la cuantificación de su magnitud, pues es lo que constituye al elemento tributario conocido como base imponible. Mientras que el principio de equidad prevé que las cuotas impuestas sean fijas e iguales para todos los que reciben el mismo servicio.

36. La exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de las contribuciones. De lo contrario, existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.

37. En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base lógicamente conduce a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, en el que debe tomarse en cuenta que la base es el parámetro para determinar el monto que deberá cubrir el sujeto pasivo, pues es a la medida que representa a la que se aplica la tasa o tarifa y que revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.

38. Por tanto, la relevancia de los elementos de la contribución, específicamente la base y tarifa del hecho imponible, consiste en que a través de ellos se demuestra si el hecho imponible de la contribución que pretende recaudarse está o no relacionada con su objeto; ya que, de no ser así, el tipo de contribución se vería distorsionado.

39. Sentado lo anterior y con la finalidad de analizar la configuración del derecho de alumbrado público, debe retomarse parte del contenido de las

normas impugnadas y, concretamente, el proemio de cada una de ellas, pues en sus términos, el servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, **causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán** y la cuota se pagará conforme a las tarifas determinadas **en cada una de las leyes de ingresos municipales.**[14]

40. Aunque la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán señala que la base gravable del derecho por el servicio de alumbrado público es el gasto que le implica al Municipio su prestación, el cual se integra por conceptos como el importe del suministro de energía eléctrica, los sueldos del personal, el costo para la planeación, instalación, conservación y operación de la infraestructura, así como otros gastos que tienen que ver con la prestación del servicio

[14] "**Artículo 99.** Es objeto de este derecho el servicio de alumbrado público que prestan los Municipios en avenidas, calles, callejones, andadores, plazas, semáforos, parques y jardines, así como el alumbrado ornamental de temporada, en lugares públicos del Municipio."
"**Artículo 100.** Son sujetos de este derecho las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios ubicados en el territorio del Municipio, que reciban el servicio de alumbrado público que presta éste."
"**Artículo 101.** La base gravable de este derecho, es el gasto que implica al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público, la cual se integra de los conceptos siguientes:
"**I.** El importe del suministro de energía eléctrica para la prestación del servicio de alumbrado público;
"**II.** Los sueldos del personal necesario para la prestación del servicio de alumbrado público;
"**III.** El costo de los insumos y materiales necesarios para la planeación, operación y mantenimiento de la infraestructura del servicio de alumbrado público;
"**IV.** El costo de los equipos requeridos para la planeación, instalación, conservación, y operación de la infraestructura del alumbrado público;
"**V.** El costo de los insumos requeridos para la reposición al término de vida útil y/o actualización tecnológica, de la infraestructura e instalaciones del servicio de alumbrado público;
"**VI.** Los gastos relativos a la administración y recaudación del pago de los derechos del servicio de alumbrado público; y,
"**VII.** En general el costo que representa al Municipio correspondiente la instalación de la infraestructura para el servicio de alumbrado público."
"**Artículo 102.** La contraprestación por el derecho de alumbrado público se causará diariamente y se pagará mensual o bimestralmente conforme a las tarifas y forma que señalen las Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo; y servirá para que la municipalidad cubra los costos en los que incurra con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público.
"Los Municipios tendrán a su cargo la recaudación del derecho del servicio de alumbrado público, y podrán celebrar convenios con la Comisión Federal de Electricidad, para que ésta realice la recaudación."

de alumbrado público, lo cierto es que no señala la operación aritmética para determinar la contribución a pagar.

41. En efecto, lo único que se señala es que la *contraprestación* por el derecho de alumbrado público se pagará conforme **a las tarifas** que señalen las leyes de ingresos municipales y que aquéllas servirán para que el Municipio cubra los costos que le genere la prestación del servicio público respectivo, por lo que, acorde con lo anterior, las leyes de ingresos combatidas señalan las tarifas a pagar.

42. Al margen de no advertirse la fórmula o la operación matemática que, en su caso, debe realizarse para obtener como resultado las tarifas que ya se determinan en las normas impugnadas, lo cierto es que, lo que sí puede advertirse de ellas es que establecen dos supuestos claramente diferenciados en la determinación de la cuota correspondiente.

43. Por un lado, se establece un régimen para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias que tengan predios **registrados ante la Comisión Federal de Electricidad,** las cuales deberán pagar una cuota mensual atendiendo al **destino** del predio, esto es, si es de uso doméstico; o de uso pequeño, mediano, o gran comercio o industria.

44. Por otro lado, se prevé un régimen dirigido a las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios **que no se encuentren registrados** ante la Comisión Federal de Electricidad, las cuales deberán pagar anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, una cuota equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, atendiendo al **tipo de predio,** es decir, si son rústicos o urbanos.

45. Ahora, para la determinación de la cuota correspondiente en el caso de los derechos, no pueden tomarse en cuenta elementos que reflejen la capacidad contributiva del gobernado –lo que resulta posible en el caso de los impuestos– sino que debe tomarse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y, además, las cuotas deben ser fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos. Esto, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 2/98, de texto y rubro siguientes:

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: 'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que lo soliciten', de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."

46. En ese sentido, al resolver la acción de inconstitucionalidad 18/2012 y, de manera reciente, las acciones de inconstitucionalidad 21/2020, 101/2020, 19/2021 y 26/2021,[15] el Tribunal Pleno reiteró que, como se ha señalado por la

[15] La acción de inconstitucionalidad 18/2012 fue resuelta en sesión de **28 de mayo de 2012**, por unanimidad de 10 votos de las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas y de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza.
La acción de inconstitucionalidad 21/2020 fue resuelta en sesión de **23 de noviembre de 2020,** por unanimidad de 11 votos de las Ministras Piña Hernández, Ríos Farjat y Esquivel Mossa y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.
La acción de inconstitucionalidad 101/2020 fue resuelta en sesión de **8 de octubre de 2020,** por unanimidad de 11 votos de las Ministras Piña Hernández, Ríos Farjat y Esquivel Mossa y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para la cuantificación de las cuotas en el caso de los derechos por servicio, debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público de que se trate y, por la otra, el costo que le representa al Estado prestar ese servicio, **ya que no pueden considerarse para tales efectos, aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo.**[16]

47. De lo contrario, se vulnerarían los principios tributarios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que **no se estaría atendiendo al costo que para el Estado representa prestar el servicio, ni se estaría cobrando un mismo monto a todos aquellos que reciben el mismo servicio;** siendo que los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.

48. Derivado de lo anterior, como se adelantó, le asiste razón a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues como lo sostiene, las normas impugnadas transgreden los principios tributarios de proporcionalidad y equidad tributaria (sic) porque la tarifa que corresponde al derecho por la prestación del servicio de alumbrado público se fija a partir de circunstancias que **no atienden al valor que representa al Municipio prestar ese servicio** sino, en todo caso, con la capacidad económica del contribuyente que se refleja en función del destino o del tipo de predio.

La acción de inconstitucionalidad 19/2021 fue resuelta en sesión de **24 de agosto de 2021,** por unanimidad de 11 votos de las Ministras Piña Hernández, Ríos Farjat y Esquivel Mossa y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.
La acción de inconstitucionalidad 26/2021, resuelta en sesión de **26 de agosto de 2021,** por unanimidad de 11 votos de las Ministras Piña Hernández, Ríos Farjat y Esquivel Mossa y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.
[16] P./J. 3/98, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA." Registro digital: 196933. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Tomo VII, enero de 1998, página 54.

49. A mayor abundamiento, por lo que hace al primer supuesto dirigido a las personas propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que cuenten con registro ante la Comisión Federal de Electricidad, en cuyo caso las tarifas se determinan atendiendo al **destino** del predio, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2019, en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve, declaró la invalidez de una norma similar.[17]

50. En ese asunto, la norma analizada establecía la cuota que debía pagarse por concepto de los derechos de instalación, mantenimiento y conservación del servicio de alumbrado público, a partir del **destino** del inmueble, lo que se estimó contrario al principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que no se atendía al costo real del servicio proporcionado por el Municipio, sino a la capacidad económica del contribuyente, pues se establecía que ese derecho sería calculado a partir del número de metros del predio, del tipo de destino (residencial, comercial, industrial o turístico) así como de la zona económica en la que se encontrara (primer cuadro de la cabecera municipal, zonas residenciales o turísticas y colonias o barrios populares).

51. Mientras que en relación con el segundo supuesto, en la acción de inconstitucionalidad 101/2020, en sesión de ocho de octubre de dos mil veinte, se declaró la invalidez de normas que, como las impugnadas, le imponían a las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios rústicos o urbanos que no **se encontraran registrados ante la Comisión Federal de Electricidad** una cuota anual **atendiendo al tipo de predio,** es decir, si era rústico o urbano, así como su superficie, lo que se consideró provocaba, por un lado, que los contribuyentes no tributaran de manera proporcional, desde la perspectiva que debe tomarse en cuenta tratándose de la contribución denominada "derecho" y, por la otra, que se daba un trato desigual a los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio.[18]

[17] Por mayoría de 8 votos se declaró la invalidez del artículo 14 de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2019. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.
[18] Por unanimidad de votos se declaró la invalidez de diversos artículos contenidos en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal 2020, que preveían

52. Por último, se advierte que la compleja configuración normativa que, de manera novedosa, introdujo el Congreso del Estado de Michoacán para resolver los vicios de inconstitucionalidad advertidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas del ejercicio fiscal inmediato anterior, no sólo resulta inequitativa por las razones desarrolladas en líneas anteriores, sino que genera también un problema de seguridad jurídica.

53. Ello, pues como ya se dijo, categorizar entre los sujetos de la contribución a partir del registro ante la Comisión Federal de Electricidad marca una diferencia en la estimativa de los gastos en los que pudiera incurrir el Municipio en la prestación del servicio.

54. Pero no sólo ello, ya que las normas establecen que serán sujetos de la contribución las personas que pudieran ser propietarias o poseedoras o usufructuarias o usuarias. Las normas no son claras ni resuelven aquellos casos en los que algunas de estas calidades concurran, y esto dificulta la aplicación estricta que demanda la materia tributaria.

55. Tomando en cuenta las consideraciones sustentadas en los precedentes mencionados, se concluye que el hecho de que la Legislatura Local hubiese establecido para la cuantificación de las cuotas del derecho por servicio de alumbrado público aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino en dado caso, con la capacidad económica del contribuyente en función del destino y tipo de predio, genera que las normas impugnadas sean inconstitucionales, por lo que **procede declarar su invalidez.**

56. Resulta aplicable, al caso, la jurisprudencia P./J. 120/2007, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 83, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, SONORA, QUE ESTABLECE LOS

cobros por el servicio de alumbrado público. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Aguilar Morales votaron en contra de algunas consideraciones.

DERECHOS RELATIVOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA."[19]

57. En idénticos términos se resolvieron las acciones de inconstitucionalidad 19/2021, 26/2021 y 28/2021, en las cuales se impugnaron normas de leyes de ingresos municipales de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno que, de manera similar a las impugnadas en el presente asunto, regulaban derechos por la prestación del servicio de alumbrado público.

58. SÉPTIMO.—**Efectos.** El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia,[20] señalan que las sentencias

[19] Registro digital: 170766. [J]; 9a. Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 985.

[20] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"**I.** La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
"**II.** Los preceptos que la fundamenten;
"**III**. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
"**IV.** Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
"**V.** Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;
"**VI.** En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."
"**Artículo 43.** Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."
"**Artículo 44.** Dictada la sentencia, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.
"Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."
"**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

59. En cumplimiento a lo anterior, conforme con los razonamientos expuestos en la presente resolución, se declara la invalidez de las fracciones I, II, III, IV y V de los artículos 17 de las leyes de ingresos de los Municipios de Apatzingán, Aquila, Arteaga, Buenavista, Charapan, Cherán, Chucándiro, Churumuco, Cotija, Indaparapeo, Jacona, Los Reyes, Madero, Morelos, Paracho, Peribán, Queréndaro, Turicato, Venustiano Carranza, Ziracuaretiro; así como las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nahuatzen y las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío, todas del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

60. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

61. Finalmente, en virtud de que la declaratoria de invalidez corresponde a disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro, el Poder Legislativo del Estado de Michoacán deberá abstenerse de incurrir en el mismo vicio de inconstitucionalidad que las normas declaradas inválidas en este fallo.

62. Asimismo, deberá notificarse la presente sentencia a los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos, cuyas disposiciones fueron invalidadas.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

"**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

63. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 17, fracciones de la I a la V, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Apatzingán, Aquila, Arteaga, Buenavista, Charapan, Cherán, Chucándiro, Churumuco, Cotija, Indaparapeo, Jacona, Los Reyes, Madero, Morelos, Paracho, Peribán, Queréndaro, Turicato, Venustiano Carranza y Ziracuaretiro, 16, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nahuatzen y 15, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro y veinticinco de diciembre de dos mil veinte, de conformidad con el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando séptimo de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como a los Municipios involucrados del Estado de Michoacán 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 nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad y a las causas de improcedencia.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a la legitimación. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de sus veintinueve, treinta, treinta y tres y del cincuenta y dos al cincuenta y cuatro, así como del argumento de la vulneración al principio de seguridad jurídica, Aguilar Morales separándose de sus veintinueve, treinta, treinta y tres y del cincuenta y dos al cincuenta y cuatro, así como del argumento de la vulneración al principio de seguridad jurídica, Piña Hernández separándose de los párrafos veintinueve, treinta y treinta y tres, Ríos Farjat, Laynez Potisek separándose de los párrafos veintinueve, treinta y treinta y tres, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 17, fracciones de la I a la V, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Apatzingán, Aquila, Arteaga, Buenavista, Charapan, Cherán, Chucándiro, Churumuco, Cotija, Indaparapeo, Jacona, Los Reyes, Madero, Morelos, Paracho, Peribán, Queréndaro, Turicato, Venustiano Carranza y Ziracuaretiro, 16, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nahuatzen y 15, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tumbiscatío, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro y veinticinco de diciembre de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo; 2) vincular al Congreso del Estado a abstenerse de incurrir, en lo futuro, en los mismos vicios de inconstitucionalidad en disposiciones generales de vigencia anual; y, 3) notificar la presente sentencia a los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno por gozar de vacaciones, el primero por haber integrado la Comisión de Receso del primer periodo de sesiones de dos mil veinte y el segundo por haber integrado la Comisión de Receso del segundo periodo de sesiones de dos mil quince.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 2/98 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 41, con número de registro digital: 196934.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 8 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE (LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALKINÍ, DEL ESTADO DE CAMPECHE, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021).

IV. CONTRIBUCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN REGIRLAS A NIVEL FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.

V. HACIENDA MUNICIPAL. LA FACULTAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ES UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y LOS ESTADOS.

VI. IMPUESTO SOBRE HONORARIOS POR SERVICIOS MÉDICOS PROFESIONALES EN EL ESTADO DE CAMPECHE. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE UNA CUOTA FIJA MENSUAL PARA GRAVAR A MÉDICOS EN GENERAL Y DENTISTAS, SIN TOMAR EN CUENTA EL MONTO REAL DE LA TOTALIDAD DE LOS INGRESOS OBTENIDOS, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALKINÍ, ESTADO DE CAMPECHE, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021).

VII. CONTRIBUCIONES. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA SE RESPETA EN LA MEDIDA QUE EXISTA CONGRUENCIA ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.

VIII. CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS.

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE LA INVALIDEZ DE UN PRECEPTO QUE ESTABLECE UNA CUOTA FIJA PARA EL PAGO DEL IMPUESTO SOBRE HONORARIOS POR SERVICIOS MÉDICOS PROFESIONALES QUE DAN LUGAR A LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE HACIENDA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CAMPECHE, PARA CUANTIFICAR LA BASE DE DICHO TRIBUTO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALKINÍ, ESTADO DE CAMPECHE, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021 Y, EN CONSECUENCIA, LA APLICACIÓN DIRECTA DEL ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE HACIENDA REFERIDA).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALKINÍ, ESTADO DE CAMPECHE, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALKINÍ, ESTADO DE CAMPECHE, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 3 DE AGOSTO DE 2021. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: ADRIÁN GONZÁLEZ UTUSÁSTEGUI.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **tres de agosto de dos mil veintiuno.**

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Mediante escrito recibido el veintiocho de enero de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidenta María del Rosario Piedra Ibarra, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calkiní,[1] Estado de Campeche, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veinte.

2. La promovente señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 1o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de igual forma estimó vulnerados los diversos 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los numerales 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

3. SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** En sus planteamientos, la accionante demanda la invalidez de la norma citada en el párrafo inicial. Al respecto, manifiesta los siguientes argumentos:

• El impuesto contenido en la norma controvertida transgrede el principio de proporcionalidad tributaria porque establece una cuota fija a pagar por parte de médicos en general y dentistas sin atender a la verdadera capacidad contributiva y respetar el umbral aminorado de tributación.

• Lo anterior implica que todos los prestadores de servicios profesionales de salud estén obligados a cubrir una misma cantidad indistintamente, sin

[1] "**Artículo 13.** Para efectos del cobro del impuestos (sic) sobre honorarios por servicios médicos profesionales, pagarán una cuota mensual conforme a la siguiente tabla:

Concepto	Cuota
Médicos en general	275.00
Dentistas	170.00."

importar si percibieron un nivel de ingresos bajo u ostensiblemente alto. Entonces, será excesiva la carga tributaria para la persona que recibió pocos ingresos, con la posible afectación a su mínimo vital o existencial en perjuicio de su dignidad humana, ante la amenaza de no contar con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas.

• Estima que al tratarse de un impuesto directo debía guardar congruencia con la manifestación de riqueza, por lo que en todo caso debió fijarse una tasa para respetar el principio de proporcionalidad tributaria.

• Además, el método de cuota fija que prevé para determinar el impuesto difiere del previsto en la Ley de Hacienda de los Municipios de la citada entidad federativa (aplicable en términos del artículo 4o. de la Ley de Ingresos impugnada),[2] que dispone un mecanismo en función de la tasa porcentual del 3% sobre las percepciones monetarias de los sujetos pasivos de la relación tributaria.

• Esa dualidad metodológica tributaria en uno de los elementos del tributo genera inseguridad jurídica, pues la correcta aplicación en la determinación de los créditos fiscales correspondientes queda al arbitrio de la autoridad fiscal.

• Consecuentemente, al resultar inconstitucional la norma, debe extenderse la invalidez a todas aquellas disposiciones que se relacionen con ella.

4. TERCERO.—**Admisión.** Por auto de ocho de febrero de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Campeche, para que rindieran sus respectivos informes.

5. CUARTO.—**Informe de la autoridad promulgadora.** El Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, al rendir su informe sostuvo la validez de la norma impugnada, de conformidad con los argumentos que a continuación se citan:

[2] "**Artículo 4.** Los ingresos autorizados por esta ley se causarán, liquidarán y recaudarán de acuerdo con esta ley, la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche, el Código Fiscal Municipal del Estado de Campeche y demás disposiciones fiscales aplicables."

• Sostiene que la promulgación y orden de publicación del decreto fueron dispuestas por el gobernador de Campeche en estricto apego a derecho y como consecuencia del proceso legislativo que efectuó el Congreso de esa entidad federativa. Agrega que tales acciones se realizaron de conformidad con las facultades previstas en los artículos 48, 49 y 71, fracción XVIII, de la Constitución de Campeche; 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del citado Estado; y, 2, 4, 5 y 12, fracción I, de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Campeche.

• El procedimiento legislativo que dio origen a la ley controvertida respetó los cánones del artículo 54 constitucional de la entidad federativa. Como parte de ello, el ordenamiento jurídico antecitado fue dictaminado y aprobado por distintas comisiones del Congreso Estatal en cuestión, como fueron las de Puntos Constitucionales y Control Interno de Convencionalidad; de Finanzas y Hacienda Pública; y de Fortalecimiento Municipal.

6. QUINTO.—**Informe de la autoridad legislativa.** El Poder Legislativo del Estado de Campeche, al rendir su informe sostuvo la validez de la norma impugnada, de conformidad con los argumentos que a continuación se citan:

• Sostiene que el Congreso Estatal expidió la ley cuestionada en absoluto respeto de sus facultades legislativas dispuestas en los artículos 115, fracción IV, de la Constitución Federal, 54 Bis y 107 del Texto Fundamental del Estado de Campeche, 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del mismo Estado, y 1o. y 16 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche. De ahí que la legislación en comento no vulnere los derechos de legalidad y seguridad jurídica.

• Refrenda que en tal proceso se escuchó a todas las autoridades del Municipio de Calkiní, seguido de lo cual, las comisiones de Puntos Constitucionales y Control Interno de Convencionalidad; de Finanzas y Hacienda Pública; y de Fortalecimiento Municipal, todas del Congreso Estatal aprobaron la legislación hoy cuestionada.

• El artículo 13 cuestionado respeta el estándar dispuesto en el similar 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues se ciñe a los principios de anualidad, precisión, previsibilidad y especialidad.

• Además, otorga seguridad jurídica a los gobernados porque a pesar de que el artículo 52 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche no provee elementos suficientes para determinar una tasa mensual para el cobro del impuesto por la prestación de servicios médicos profesionales, el precepto impugnado introduce cuotas específicas para tal efecto: $275.00 pesos para el caso de servicios prestados por médicos en general y $170.00 pesos por los trabajos realizados por los dentistas.

• Esas cuotas están sustentadas en una estimación equilibrada, respetuosa tanto de la recaudación municipal como de la capacidad contributiva de los causantes, producto de los principios de libertad en la administración pública municipal, integridad de los recursos económicos municipales y reserva de fuentes de ingresos, configurados por distintos criterios jurisprudenciales.

• Asimismo, respetan el principio de proporcionalidad tributaria porque preservan la capacidad contributiva de los causantes al ubicarse dentro del 3% del monto mensual de las percepciones de los prestadores de servicios médicos profesionales y la cuota mensual de 50 salarios mínimos generales diarios vigentes, dispuestos para los casos en que no se pudieran determinar tales percepciones.

• Confirma lo anterior el hecho de que sean inferiores a las cuotas (sic) que deberían aplicarse conforme al numeral 52 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado mencionado, que corresponde a un monto mensual de 50 Unidades de Medida y Actualización (en 2021), consistente en $4,481.00 pesos.

• La norma impugnada privilegia la potestad tributaria compartida prevista en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, pues si bien es cierto que fue aprobada por el órgano legislativo estatal, ello atendió a la viabilidad de la propuesta originaria, planteada por el ente municipal.

7. SEXTO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de doce de abril de dos mil veintiuno quedó cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

8. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que se plantea la posible contradicción entre una porción normativa de un dispositivo de carácter estatal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por vulneración a derechos humanos.

9. SEGUNDO.—**Oportunidad.** Es oportuna la presentación de la presente acción de inconstitucionalidad, pues se hizo dentro del plazo legal establecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esto es, dentro de los treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada.

10. En efecto, la Ley de Ingresos del Municipio de Calkiní para el ejercicio fiscal 2021 fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Campeche el veintinueve de diciembre de dos mil veinte, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del miércoles treinta de diciembre de dos mil veinte al jueves veintiocho de enero de dos mil veintiuno.

11. En consecuencia, según consta en el sello asentado en la primera página de la demanda y en la razón que obra en la última página de ese documento, si la demanda se presentó el veintiocho de enero de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe concluirse que su presentación fue oportuna.

12. TERCERO.—**Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

13. El artículo 105, fracción II, inciso g),[3] de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal o local, así como en contra de tratados internacionales debidamente ratificados que vulneren los derechos humanos consagrados en el orden constitucional y convencional.

14. En consonancia con ello, el artículo 15, fracción XI,[4] de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dispone como una de las facultades del presidente de esa institución, la de promover acciones de inconstitucionalidad en los supuestos antes referidos.

15. Obra en autos copia certificada del oficio de doce de noviembre de dos mil diecinueve, emitido por la presidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República, mediante el cual hizo constar que el Pleno de ese órgano legislativo eligió a María del Rosario Piedra Ibarra como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el periodo del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

16. Por tanto, si como se advierte del expediente, el veintiocho de enero de dos mil veintiuno la demanda fue promovida por la mencionada persona en su

[3] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...
"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...
"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas. ..."
[4] "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: ...
"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. ..."

calidad de presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuenta con legitimación activa en el proceso para ejercitar la presente acción de inconstitucionalidad.

17. CUARTO.—**Cuestiones de improcedencia.** El Congreso Estatal de Campeche, al rendir su informe, en la parte final hace valer la improcedencia de esta acción de inconstitucionalidad.

18. Sostiene que la acción es improcedente porque la emisión del artículo impugnado no vulnera de modo alguno los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalados por la accionante.

19. Debe desestimarse el argumento de improcedencia aducido, porque involucra el estudio de fondo de esta acción de inconstitucionalidad, en donde al examinar los conceptos de invalidez formulados por la accionante, se determinará si el precepto impugnado es constitucional o no.[5]

20. QUINTO.—**Estudio de fondo.** A continuación, se analizan los conceptos de invalidez formulados por la accionante en contra del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calkiní, Estado de Campeche, para el ejercicio fiscal de 2021, por los que refiere que el impuesto ahí previsto vulnera el principio de proporcionalidad tributaria al prever una cuota fija para los impuestos sobre honorarios por servicios médicos profesionales, sean médicos en general o dentistas.

21. Para dar respuesta a lo anterior, se tiene presente el contexto normativo del artículo aquí controvertido.

22. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son obligaciones de los

[5] Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno P./J. 36/2004, con registro digital: 181395, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.[6]

23. Del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se tiene que la hacienda de los Municipios, que administrarán libremente, se forma de los rendimientos que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, además los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; y las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios.[7]

24. Por su parte, los artículos 54, fracción III, inciso c), y 105, fracciones III y VI, inciso c), de la Constitución Política del Estado de Campeche, retoman lo anterior, al prever respectivamente, que al Congreso del Estado corresponde

[6] "**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos: ...
"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

[7] "**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: ...
"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ...
"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.
"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."

aprobar de forma anual las contribuciones y demás ingresos que deban corresponder a los Municipios para cubrir anualmente su respectivo presupuesto de egresos; que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará, entre otros con las contribuciones que la ley establezca, y que no podrán en ningún caso imponer contribuciones que no estén especificadas en las leyes fiscales del Municipio.[8]

25. Luego, la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche, en la parte de interés para la resolución de este asunto, dispone que los Municipios para cubrir los gastos y cumplir sus obligaciones, percibirán en cada ejercicio fiscal los ingresos, entre otros, por impuestos, que autorice esa ley o la ley de ingresos municipal correspondiente que anualmente apruebe el Congreso del Estado.[9]

26. Además, que los ingresos que se establecen en esa Ley de Hacienda se regularán por lo previsto en esa misma ley, en las leyes de ingresos municipales y en el Código Fiscal del Estado de Campeche, aplicado supletoriamente.[10]

---

[8] "**Artículo 54.** Son facultades del Congreso:
"...
"**III.** Aprobar en forma anual: ...
"**c)** Las contribuciones y demás ingresos que deban corresponder a los Municipios para cubrir anualmente su respectivo presupuesto de egresos; ..."
"**Artículo 105.** Los Municipios:
"...
"**III.** Administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la ley establezca, y en todo caso: ...
"**VI.** Los Municipios no podrán en ningún caso: ...
"**c)** Imponer contribuciones que no estén especificadas en las leyes fiscales del Municipio."

[9] "**Artículo 1.** La hacienda pública de los Municipios del Estado de Campeche, para cubrir los gastos y cumplir las obligaciones de su administración, organización y prestación de servicios públicos, percibirá en cada ejercicio fiscal los ingresos que por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, fondos de aportaciones federales, convenios, transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas e ingresos derivados de financiamientos, que autorice esta ley o la Ley de Ingresos Municipal que anualmente apruebe el Congreso del Estado."

[10] "**Artículo 6.** Los ingresos que se establecen en este ordenamiento, se regularán por lo establecido en la presente ley, en las leyes de ingresos municipales y en el Código Fiscal del Estado de Campeche, aplicado supletoriamente."

27. Las tasas, cuotas y tarifas de las contribuciones se fijarán en esa Ley de Hacienda o en la ley de ingresos municipal.[11]

28. Y en las leyes de ingresos de los Municipios del Estado de Campeche se establecerán anualmente, entre otros, los impuestos que deban corresponderles, para lo cual los Ayuntamientos presentarán sus iniciativas de leyes de ingresos al Congreso del Estado para su aprobación, sin que pueda recaudarse ningún gravamen no previsto por las correspondientes leyes.[12]

29. Entre los impuestos que prevé la referida Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche, se encuentra el denominado impuesto sobre honorarios por servicios médicos profesionales, cuyo objeto son los ingresos percibidos dentro del territorio de los Municipios del Estado, por servicios profesionales de medicina cuando su prestación requiera el título de médico conforme a las leyes respectivas, siempre que sean prestados por personas físicas, ya sea de manera individual o por conducto de sociedades civiles.[13]

---

[11] "**Artículo 12.** Las tasas, cuotas y tarifas de las contribuciones se fijarán en la presente ley o en la ley de ingresos municipal."

[12] "**Artículo 15.** Las leyes de ingresos de los Municipios del Estado de Campeche establecerán anualmente los impuestos, derechos, productos, y aprovechamientos que deban recaudarse, así como las participaciones, los fondos de aportaciones federales, convenios, transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas e ingresos derivados de financiamientos, que deban corresponderles.
"Ningún gravamen podrá recaudarse si no está previsto por las correspondientes leyes."
"**Artículo 16.** Los H. Ayuntamientos presentarán sus iniciativas de leyes de ingresos al H. Congreso del Estado, para su debida aprobación, en los plazos establecidos en el artículo 54 bis de la Constitución Política del Estado de Campeche, este mismo artículo regirá cuando se den situaciones que impidan al final del ejercicio fiscal, la expedición de la que deba regir para el subsecuente ejercicio fiscal."

[13] Título segundo
"De los impuestos
"Capítulo cuarto
"Del impuesto sobre honorarios por servicios médicos profesionales
"Sección primera
"Del objeto
(Reformado, P.O. 28 de diciembre de 2011)
"**Artículo 49.** Es objeto de este impuesto la percepción de ingresos dentro del territorio de los Municipios del Estado, por servicios profesionales de medicina, cuando su prestación requiera título de médico conforme a las leyes respectivas, siempre que sean prestados por personas físicas, ya sea individualmente o por conducto de sociedades civiles.
"Para los efectos de este impuesto, se considera percibido el ingreso dentro del territorio de los Municipios del Estado:

30. Los sujetos del referido impuesto son los médicos, médicos veterinarios y cirujanos dentistas, que perciban los ingresos antes referidos.[14]

31. La base del impuesto es el monto total de los ingresos mencionados, y cuando los sujetos del impuesto operen con agrupaciones, asociaciones o sociedades, la base será la parte que a cada uno de ellos corresponda de los ingresos totales de la agrupación.[15]

32. La tasa del impuesto corresponde al 3% sobre el monto total de las percepciones por los ingresos en comento; para el caso de no poderse determinar los ingresos, se pagará una cuota mensual de 50 salarios mínimos generales diarios vigentes. También podrá liquidarse el pago del impuesto en especie a través de la prestación de servicio médico gratuito a favor de la comunidad o mediante entrega de medicamentos, previo convenio con las autoridades correspondientes.[16]

"I. ICuando (sic) en él se presten o surtan efectos de hecho o de derecho los servicios profesionales de medicina a que se refiere este artículo;
"II. ICuando (sic) quién cubra los ingresos gravables resida en el territorio de los Municipios del Estado; o
"III. Cuando el domicilio del contribuyente se encuentre en el territorio de los Municipios del Estado, siempre que no sea la casa en que habite, a menos que en la misma preste sus servicios de manera habitual."

[14] Sección segunda
"De los sujetos
(Reformado, P.O. 26 de diciembre de 2013)
"**Artículo 50.** Son sujetos de este impuesto los médicos, médicos veterinarios o cirujanos dentistas, que perciban los ingresos a que se refiere el artículo anterior."

[15] "Sección tercera
"De la base
(Reformado, P.O. 28 de diciembre de 2011)
"**Artículo 51.** Es base del impuesto el monto total de los ingresos a que se refiere artículo (sic) 49 de esta ley.
"Cuando los sujetos de este impuesto operen con agrupaciones profesionales, asociaciones o sociedades de carácter civil, la base será la parte que a cada uno de ellos corresponda de los ingresos totales de la agrupación."

[16] "Sección cuarta
"De la tasa
(Reformado, P.O. 26 de diciembre de 2013)
"**Artículo 52.** Los contribuyentes de este impuesto, cubrirán el equivalente al 3% sobre el monto mensual de sus percepciones. De no poder determinarse sus ingresos, pagarán una cuota mensual de 50 salarios mínimos generales diarios vigentes.

33. La forma y época de pago es mediante el entero dentro de los primeros quince días del mes siguiente al que corresponda en las Tesorerías Municipales, con la salvedad expresada en el párrafo anterior para el pago en especie.[17]

34. Luego, en la Ley de Ingresos del Municipio de Calkiní, Estado de Campeche, para el ejercicio fiscal 2021, se prevén los ingresos que por diversos conceptos podrá obtener ese Municipio para esa anualidad, dentro de los cuales se encuentran previstos los provenientes de impuestos sobre los ingresos por honorarios de servicios médicos profesionales,[18] y para su cobro, el precepto aquí

"Los sujetos de este impuesto podrán celebrar convenios con los Sistemas DIF de cada Municipio, para liquidar en las condiciones que se establezcan el pago de tal contribución mediante la prestación de determinado número de jornadas de servicio médico gratuito a favor de la comunidad o a través de la entrega de medicamentos.
"El incumplimiento a los compromisos convenidos dará lugar al ejercicio de las acciones legales para la exigibilidad del pago coactivo de este impuesto."

[17] "Sección quinta
"Del pago
(Reformado, P.O. 28 de diciembre de 2011)
Artículo 53. Los profesionistas de la medicina, dentistas y médicos en todas sus especialidades deberán enterar el pago de este impuesto dentro de los primeros quince días del mes siguiente al que corresponda en las Tesorerías Municipales.
Los sujetos de este impuesto podrán celebrar convenios con los Sistemas DIF de cada Municipio, para liquidar en las condiciones que se establezcan el pago de tal contribución mediante la prestación de determinado número de jornadas de servicio médico gratuito a favor de la comunidad o a través de la entrega de medicamentos.
El incumplimiento a los compromisos convenidos dará lugar al ejercicio de las acciones legales para la exigibilidad del pago coactivo de este impuesto.

[18] "**Artículo 3.** Para erogar los gastos que demanda la atención de su administración, servicios públicos, obras y demás obligaciones a su cargo, la hacienda pública del Municipio Libre de Calkiní para el ejercicio fiscal comprendido del 1o de enero al 31 de diciembre de 2021, percibirá los impuestos, cuotas y aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, ingresos por venta de bienes, participaciones y aportaciones, transferencias, asignaciones, subsidies y otras ayudas e ingresos derivados de financiamientos, en las (sic) importes estimados que a continuación se detallan:

No.		Concepto	Total Estimado 2021
1		Impuestos	3,921,190
	1.1.	Impuestos sobre los ingresos	39,267
		Sobre espectáculos públicos	25,978
		Sobre honorarios por servicios médicos profesionales	**13,289**

..."

controvertido prevé el pago de cuotas mensuales, como se observa de la siguiente transcripción:

"**Artículo 13.** Para efectos del cobro del impuestos (sic) sobre honorarios por servicios médicos profesionales, pagarán una cuota mensual conforme a la siguiente tabla:

Concepto	Cuota
Médicos en general	275.00
Dentistas	170.00."

35. Del contenido del precepto impugnado se tiene que prevé una cuota fija mensual para el cobro del impuesto sobre honorarios por servicios médicos profesionales, la cual varía dependiendo de si se trata de ingresos obtenidos por médicos en general o si son ingresos provenientes de dentistas.

36. Lo anterior evidencia que es **fundado** el concepto de invalidez de la accionante porque el precepto aquí controvertido vulnera el principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

37. El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte ha sido consistente en sustentar que el citado principio de proporcionalidad tributaria implica, esencialmente, que los sujetos pasivos de los impuestos contribuyan al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos o la manifestación de riqueza gravada.

38. Conforme a ese principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos.

39. Además, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el mismo y la capacidad contributiva de los causantes; entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público, que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en

consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza.[19]

40. En el caso, atento a la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche que es el origen del impuesto sobre honorarios por servicios médicos profesionales con el que se relaciona el precepto controvertido, se tiene que es un impuesto directo que tiene por objeto gravar los ingresos percibidos dentro del territorio del Municipio en comento, por los referidos servicios profesionales médicos prestados por las personas físicas ahí previstas, y la base del tributo es la totalidad de esos ingresos obtenidos.

41. De manera que el precepto controvertido 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calkiní, Estado de Campeche, para el ejercicio fiscal 2021, el cual establece cuotas fijas (cantidades de dinero específicas) para el pago del impuesto, contraviene el principio de proporcionalidad tributaria; ya que obliga a los sujetos del impuesto a pagar cuotas fijas mensuales por los ingresos obtenidos por sus servicios profesionales mencionados, sin tomar en cuenta el monto real de la totalidad de los ingresos que el legislador estableció como base del tributo en el artículo 51 de aquella Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche.

42. Es decir, sin considerar la capacidad contributiva de cada sujeto pasivo –entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público– a fin de asegurar que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos ingresos.

43. Así, no es obstáculo, lo referido por el Poder Legislativo del Estado de Campeche al rendir su informe en esta acción de inconstitucionalidad, en el

[19] Véanse la tesis aislada P. XXXV/2010, registro digital: 163980, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 243, de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA QUE UN TRIBUTO RESPETE ESTE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL SE REQUIERE QUE EXISTA CONGRUENCIA ENTRE EL GRAVAMEN Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS SUJETOS, QUE ÉSTA ENCUENTRE RELACIÓN DIRECTA CON EL OBJETO GRAVADO Y QUE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE GRAVABLE SE RELACIONEN ESTRECHAMENTE."
Y la jurisprudencia P./J. 10/2003, registro digital: 184291, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, mayo de 2003, página 144, de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES."

sentido de que desde su perspectiva las cuotas están sustentadas en una estimación equilibrada, respetuosa tanto de la recaudación municipal como de la capacidad contributiva de los causantes, producto de los principios de libertad en la administración pública municipal, integridad de los recursos económicos municipales y reserva de fuentes de ingresos.

44. Lo anterior, porque las facultades constitucionales que tiene el Municipio a recibir de manera directa e íntegra los ingresos, entre otros, por impuestos para sufragar sus gastos públicos y a la libre administración de su hacienda pública, no se encuentran disociadas de que los impuestos de donde derivan esos ingresos sean respetuosos de los principios de justicia tributaria que les rigen.

45. En el caso, ha quedado demostrado en párrafos precedentes, que con el establecimiento de cuotas fijas en el precepto impugnado no se logra la congruencia que debe existir entre el tributo y la capacidad contributiva de los causantes; por el contrario, se distorsiona la base del impuesto fijada por el legislador, al no considerar el verdadero monto de la totalidad de los ingresos obtenidos por la prestación de los servicios profesionales médicos.

46. De ahí que el precepto controvertido contravenga el principio de proporcionalidad tributaria que rige al impuesto en examen.

47. En virtud de lo anterior, **se declara la invalidez de la norma impugnada;** y ante lo fundado de los argumentos examinados, inclusive en suplencia de la queja, resulta innecesario el análisis de los demás planteamientos de la accionante, porque su estudio no variaría la decisión de invalidez aquí tomada respecto de la norma controvertida.[20]

48. SEXTO.—**Efectos.** Los artículos 41, fracción IV, 42, párrafos primero y tercero, y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicables en términos del artículo 59 de la propia ley, establecen que las sentencias deben contener la fijación de sus alcances y efectos, que éstos surtirán a partir de la fecha en

[20] Es de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 37/2004, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 181398, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

que discrecionalmente lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

49. En virtud de los argumentos que resultaron fundados, se declara la invalidez del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calkiní, para el ejercicio fiscal de 2021.

50. Este Tribunal Pleno determina que no se está en el caso de extender los efectos de invalidez a alguna otra norma, al no surtirse las hipótesis del artículo 41, fracción IV, en relación con el numeral 73, ambos de la ley de la materia, al no advertir alguna norma que dependa de la invalidada, o que vinculada con el tributo en análisis contenga el mismo vicio aquí advertido.[21]

51. Entonces, la declaratoria de invalidez de la norma impugnada, tiene como efecto que, para el ejercicio de 2021, no se paguen las cuotas ahí previstas para el impuesto sobre honorarios por servicios médicos; sin embargo, en su lugar deberá de cubrirse el importe de ese impuesto conforme a la previsión del artículo 52 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche, que no fue impugnada ni invalidada, cuyo contenido es el siguiente:

"**Artículo 52.** Los contribuyentes de este impuesto, cubrirán el equivalente al 3% sobre el monto mensual de sus percepciones. De no poder determinarse sus ingresos, pagarán una cuota mensual de 50 salarios mínimos generales diarios vigentes.

"Los sujetos de este impuesto podrán celebrar convenios con los Sistemas DIF de cada Municipio, para liquidar en las condiciones que se establezcan el

[21] Conforme a las jurisprudencias siguientes:
P./J. 53/2010, registro digital: 164820, Pleno, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS."
P./J. 32/2006, registro digital: 176056, Pleno, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1169, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA."

pago de tal contribución mediante la prestación de determinado número de jornadas de servicio médico gratuito a favor de la comunidad o a través de la entrega de medicamentos.

"El incumplimiento a los compromisos convenidos dará lugar al ejercicio de las acciones legales para la exigibilidad del pago coactivo de este impuesto."

52. Esta declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Campeche.

53. En virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de una disposición general de vigencia anual, se vincula al Poder Legislativo del Estado de Campeche a que, en lo futuro, deberá abstenerse de incurrir en el vicio aquí advertido.

54. Finalmente, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al Municipio de Calkiní, Estado de Campeche, por ser el encargado de la recaudación de las cuotas previstas en la norma aquí invalidada.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calkiní ejercicio fiscal 2021, emitida mediante el Decreto Número 195, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el veintinueve de diciembre de dos mil veinte, en términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Campeche y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como al Municipio de Calkiní, Estado de Campeche y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los 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 y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a las cuestiones de improcedencia.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 13 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calkiní ejercicio fiscal 2021, publicada mediante el Decreto Número 195, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el veintinueve de diciembre de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa salvo por

la aplicación de lo previsto en el artículo 52 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo por la aplicación de lo previsto en el artículo 52 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada implica que no se pague el impuesto sobre honorarios por servicios médicos, sino el previsto en el artículo 52 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Campeche.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Campeche, 3) vincular al Congreso del Estado de Campeche a que, en lo futuro, se abstenga de incurrir en el vicio de inconstitucionalidad advertido en otra disposición de vigencia anual; y, 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Municipio de Calkiní, al ser el encargado de la recaudación de las cuotas previstas en la norma invalidada.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

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

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA SU PROMOCIÓN RECAE TANTO EN EL PRESIDENTE MUNICIPAL COMO EN EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO DE GUADALUPE, NUEVO LEÓN.

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

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PUEDE SER REPRESENTADA EN JUICIO POR EL PRESIDENTE DE SU MESA DIRECTIVA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PUEDE SER REPRESENTADA EN JUICIO POR EL PRESIDENTE DE SU MESA DIRECTIVA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBERÁ DESESTIMARSE (LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIEN-

TO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA PROMOVIDA CONTRA UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL RESPECTIVA (LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (RESPECTO DE LAS REFERIDAS "CONSECUENCIAS DIRECTAS O INDIRECTAS, MEDIATAS O INMEDIATAS, QUE DE HECHO O POR DERECHO DERIVEN O RESULTEN DE LAS NORMAS Y ACTOS CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA", DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA TRANSITORIA IMPUGNADA, DERIVADO DEL NOTORIO CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO EN ÉSTA (ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPEC-

TO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS SEGUNDOS, SI EXISTE LA POSIBILIDAD DE QUE SUBSISTAN NORMAS VICIADAS.

XIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. AUSENCIA DE POTENCIAL INVALIDANTE DEL VICIO RELATIVO A QUE NO SE HAYAN PUBLICADO CON LA DEBIDA ANTICIPACIÓN LOS DICTÁMENES DE LA LEY IMPUGNADA EN LAS GACETAS PARLAMENTARIAS DE AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XIV. FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.

XV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA DETERMINAR SU VALIDEZ.

XVI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA INOBSERVANCIA A SUS REGLAS RELATIVAS A LA INCORPORACIÓN EN EL ORDEN DEL DÍA DE LOS DICTÁMENES DE LA LEY IMPUGNADA, NO AFECTA A LOS PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA Y REPRESENTATIVA, CUANDO EXISTA CONSTANCIA DE QUE PARA SU APROBACIÓN FUERON RESPETADAS LAS REGLAS DE QUÓRUM, DEBATE Y VOTACIÓN PREVISTAS EN LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO EN LOS REGLAMENTOS DE LAS RESPECTIVAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XVII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. INNECESARIA REMISIÓN DE LA INICIATIVA Y DE LAS MINUTAS RELATIVAS A LA APROBACIÓN DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, A LOS INTEGRANTES DE LAS COMISIONES DE PUNTOS CONSTITUCIONALES DE AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO GENERAL, AL NO HABER REFORMA O MODIFICACIÓN DE ALGUNA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL (LEY GENERAL REFERIDA, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XVIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. ES INFUNDADA LA SUPUESTA OMISIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL DE FORMULAR OBSERVACIONES AL CONGRESO GENERAL RELATIVAS AL NO EJERCICIO AL DERECHO DE VETO, AL SER UNA FACULTAD POTESTATIVA (LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

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

XX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. BASE CONSTITUCIONAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.

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

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

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

XXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA.

XXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA FACULTAD CONSTITUCIONAL DE DIRIGIR LA POLÍTICA NACIONAL EN ESTA MATERIA Y EN EL ÁMBITO DE DESARROLLO URBANO, SIN DESCONOCER LA NECESARIA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS EN SU ESFERA COMPETENCIAL.

XXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. SU OBJETO, PRINCIPIOS GENERALES Y NORMAS BÁSICAS QUE ESTABLECE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO TRANSGREDEN LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DE LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 1 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS DEFINICIONES DE CONSEJO NACIONAL, DENSIFICACIÓN, DESARROLLO METROPOLITANO, ESPACIO EDIFICABLE, SECRETARÍA, USO DE SUELO, ZONA METROPOLITANO, ZONIFICACIÓN, ZONIFICACIÓN PRIMARIA Y ZONIFICACIÓN SECUNDARIA, ESTABLECIDAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 3, FRACCIONES VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX Y XL, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA

MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA PREVISIÓN LEGAL DE LOS PRINCIPIOS APLICABLES A SU PLANEACIÓN REGULACIÓN Y GESTIÓN PARA ORIENTAR LA POLÍTICA EN ESTA MATERIA Y EN LA DE DESARROLLO URBANO QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL ÁMBITO FEDERAL PREVISTOS EN LA LEY GENERAL RESPECTIVA, NO INVADE LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 4, FRACCIONES I, II, III, IV, V, VI, Y IX, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN DE OBSERVAR EN TODA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, DESARROLLO Y PLANEACIÓN URBANA Y COORDINACIÓN METROPOLITANA, LOS PRINCIPIOS ENLISTADOS EN EL ARTÍCULO 4 DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, ES CONSISTENTE CON LA FACULTAD ASIGNADA AL CONGRESO DE LA UNIÓN (ARTÍCULO 5 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LO ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA EN CUANTO A QUE LAS EXPROPIACIONES SÓLO PODRÁN REALIZARSE POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA Y MEDIANTE INDEMNIZACIÓN, NO INVADE LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 6, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DEL 2016).

XXXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUCIONES CONCURRENTES EN LOS DIVERSOS ÓRDENES DE GOBIERNO PREVISTA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, RESULTA ACORDE CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-C, DE LA CONSTITUCIÓN

POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 7 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS FACULTADES DE LA FEDERACIÓN PARA FORMULAR Y CONDUCIR LA POLÍTICA NACIONAL EN ESA MATERIA Y EN LA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, QUE PREVÉ LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y DE LOS MUNICIPIOS ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 8, FRACCIONES I, II, VI, VII, X, XXIV Y XXVII, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO, PARA EXPEDIR NORMAS OFICIALES MEXICANAS QUE PUEDAN SER APLICADAS POR LOS DIVERSOS ÓRDENES DE GOBIERNO, ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADE LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 9, FRACCIONES IV Y V, DE LA LEY GENERAL ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS FACULTADES ASIGNADAS A LOS PODERES LEGISLATIVOS Y EJECUTIVOS DE LOS ESTADOS EN ESTA MATERIA Y EN LA DE DESARROLLO URBANO, ESTABLECIDAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, SON ACORDES AL MARCO DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ESTABLECIDO POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN (ARTÍCULO 10 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS RELACIONADAS CON LA PLANEACIÓN Y REGULACIÓN DE LAS ZONAS METROPOLITANAS ESTABLECIDAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, ENCUENTRAN SUSTENTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (ARTÍCULO 11, FRACCIÓN IV, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA PLANEACIÓN, REGULACIÓN, Y EVALUACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DEL DESARROLLO URBANO DE LOS CENTROS DE POBLACIÓN, FORMAN PARTE DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA Y ES UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA POR LOS DISTINTOS ÓRDENES DE GOBIERNO ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, ACORDE CON LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL (ARTÍCULO 22 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MECANISMOS O INSTRUMENTOS MEDIANTE LOS CUALES SE DEBE LLEVAR A CABO LA PLANEACIÓN Y LA REGULACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, SON ACORDES A LOS CRITERIOS SOSTENIDOS POR ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN EL SENTIDO DE QUE DEBE EXISTIR CONGRUENCIA, COORDINACIÓN Y AJUSTE, SUJETÁNDOSE AL ORDEN JERÁRQUICO QUE ESTABLECE SU ÁMBITO TERRITORIAL (ARTÍCULO 23 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL CONTENIDO DEL PROGRAMA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO QUE ESTABLECE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADE LA ES-

FERA MUNICIPAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIONES V Y VI, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (ARTÍCULO 26 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XXXIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA PREVISIÓN LEGAL RELATIVA A QUE LOS PROGRAMAS ESTATALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, ASÍ COMO LOS PLANES O PROGRAMAS MUNICIPALES DE DESARROLLO APROBADOS, EJECUTADOS, CONTROLADOS, EVALUADOS Y MODIFICADOS POR LAS AUTORIDADES LOCALES, CON LAS FORMALIDADES PREVISTAS EN LA LEY ESTATAL Y EN CONGRUENCIA CON LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN LA MATERIA, NO TRANSGREDE EL ÁMBITO COMPETENCIAL MUNICIPAL (ARTÍCULO 28 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XL. ASENTAMIENTOS HUMANOS. CONSTITUCIONALIDAD DE LA OBLIGACIÓN IMPUESTA A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CONSISTENTE EN FORMULAR SUS PROGRAMAS ESTATALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO APEGADOS A LOS LINEAMIENTOS GENERALES DE ARTICULACIÓN Y CONGRUENCIA CON LA ESTRATEGIA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL; Y CONFORME AL ANÁLISIS Y CONGRUENCIA TERRITORIAL CON EL PROGRAMA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, LOS PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO, DE PREVISIÓN DE RIESGOS Y DE OTROS PROGRAMAS SECTORIALES QUE INCIDAN EN SU ÁMBITO TERRITORIAL ESTATAL, Y AL MARCO GENERAL DE LEYES, REGLAMENTOS Y NORMAS, ASÍ COMO LOS PLANES TERRITORIALES DE ÁMBITOS TERRITORIALES MÁS AMPLIOS O QUE SE INSCRIBEN EN EL PLAN O PROGRAMA EN FORMULACIÓN, ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 29, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MECANISMOS E INSTRUMENTOS OBLIGATORIOS QUE REGULAN ASPECTOS RELACIONADOS CON LA GOBERNANZA METROPOLITANA, A TRAVÉS DE UN CONSEJO CONSULTIVO DE DESARROLLO METROPOLITANO, ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 36, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, FRACCIONES II, III, IV Y V, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS PROGRAMAS DE LAS ZONAS METROPOLITANAS O CONURBACIONES PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO VULNERAN LA ESFERA MUNICIPAL EN LA MATERIA DE DESARROLLO URBANO (ARTÍCULO 37, FRACCIONES I, III, IV, V, Y VI, ASÍ COMO SU ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA PREVISIÓN LEGAL AL TENOR DE LA CUAL LAS AUTORIZACIONES DE CONSTRUCCIÓN, EDIFICACIÓN Y REALIZACIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA QUE SE OTORGUEN A NIVEL FEDERAL, ESTATAL O MUNICIPAL, SE DEBEN SUJETAR AL ANÁLISIS DE RIESGO Y A LAS MEDIDAS DE MITIGACIÓN QUE RESULTEN CONDUCENTES DE ACUERDO CON LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL, NO INVADE LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 46 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN PARA QUE EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES Y PROGRAMAS MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO SE CONSIDERE LO DISPUESTO EN LAS NORMAS MEXICANAS EMITIDAS EN LA MATERIA, ASÍ COMO EN EL PROGRAMA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO Y EN LOS ATLAS

DE RIESGOS PARA LA DEFENSA DE LOS USOS DE SUELO, DESTINOS Y RESERVA, NO INVADE LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 46 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA FACULTAD DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN CUANTO A LA REGULACIÓN QUE DEBEN PREVER RESPECTO DE LOS CENTROS DE POBLACIÓN, ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADE LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 52, FRACCIONES I Y VII, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS REQUISITOS QUE LOS CONGRESOS LOCALES DEBEN CONTEMPLAR EN LA LEGISLACIÓN QUE EXPIDAN CONCERNIENTE A LOS CENTROS DE POBLACIÓN, ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO IMPLICAN UNA INVASIÓN A LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO (ARTÍCULO 53, FRACCIONES IV Y VI, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN QUE DEBEN SER CONSIDERADOS POR LOS MUNICIPIOS PARA LA PLANIFICACIÓN DE LAS UNIFICACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA DE LOS CENTROS DE POBLACIÓN QUE SE UBIQUEN EN SU TERRITORIO Y DE LAS ZONAS DE CONSERVACIÓN DE AQUELLAS, PERO SIN OBLIGAR A REALIZAR LA PLANEACIÓN URBANA EN ESTAS ZONAS DE UNA MANERA DETERMINADA, ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO VULNERAN LA FACULTAD DEL MUNICIPIO PARA FORMULAR, APROBAR, Y ADMINISTRAR LA ZONIFICACIÓN Y PLANES DE DESARROLLO DE SU ÁMBITO TERRITORIAL (ARTÍCULO 59, PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, FRACCIONES I, II, III, IV, V, VI, Y VII, Y PÁRRAFO TER-

CERO, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, DE PREVER UN SISTEMA DE RECURSOS COMO MEDIO DE DEFENSA PARA GARANTIZAR LA LEGALIDAD DE LAS DECISIONES URBANÍSTICAS, NO AFECTA LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 60, FRACCIÓN VI, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

XLIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN DE ESTABLECER EN LAS LEYES LOCALES DISPOSICIONES PARA QUE LOS PLANES Y PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO QUE IMPLEMENTEN ACCIONES DE DENSIFICACIÓN POBLACIONAL GARANTICEN UNA DOTACIÓN SUFICIENTE DE ESPACIOS PÚBLICOS ADICIONALES A LOS EXISTENTES DENTRO DEL POLÍGONO POR HABITANTE Y CONECTIVIDAD, POR MEDIO DE LA ADQUISICIÓN Y HABILITACIÓN A LOS EXISTENTES, NO INVADE LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 76, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

L. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS PRECEPTOS TRANSITORIOS QUE ESTABLECEN EL MOMENTO EN QUE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA ENTRARÁ EN VIGOR, ASÍ COMO LAS ADECUACIONES Y PLAZOS PARA LA DEBIDA IMPLEMENTACIÓN DE SUS DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULOS TRANSITORIOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, QUINTO, SEXTO, PÁRRAFO SEGUNDO, Y SÉPTIMO, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA PREVISIÓN LEGAL AL TENOR DE LA CUAL AL LLEVARSE A CABO LA ZONIFICACIÓN SECUNDARIA EN LAS ZONAS QUE NO SE DETERMINEN DE CONSERVACIÓN, CONSTITUYE UN AUTÉNTICO MANDATO QUE DEJA POCO MARGEN AL MUNICIPIO PARA FORMULAR Y ADMINISTRAR AQUÉLLAS VULNERANDO CON ELLO SU AUTONOMÍA DE DECISIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 59, PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA LIMITACIÓN A LOS MUNICIPIOS A NO ESTABLECER UN NÚMERO MÍNIMO DE ESPACIOS PARA EL RESGUARDO DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES, DESCONOCE LA PARTICIPACIÓN REAL Y EFECTIVA DE AQUÉLLOS EN LA PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 71, FRACCIÓN III, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS ATRIBUCIONES RESERVADAS A LA FEDERACIÓN PARA EXPEDIR NORMAS TÉCNICAS Y VIGILAR NORMAS OFICIALES MEXICANAS Y SU CUMPLIMIENTO EN ESA MATERIA, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO TERRITORIAL Y URBANO, RESULTAN CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDAS (ARTÍCULOS 8, FRACCIONES IV, XI, XVIII, XIX, XX, XXI, Y XXX; 9, PÁRRAFO PRIMERO, Y FRACCIONES I, II Y III; Y TRANSITORIOS OCTAVO Y NOVENO DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO PARA EXPEDIR NORMAS TÉCNICAS CON EL FIN DE DIRECCIONAR LA POLÍTICA NACIONAL

EN ESA MATERIA Y DESARROLLO URBANO, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 8, FRACCIÓN XX, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA ATRIBUCIÓN DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO PARA EXPEDIR NORMAS OFICIALES MEXICANAS RELACIONADAS CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LOS ASPECTOS PRECISADOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO INVADE LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 9 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO PARA HACER DEL CONOCIMIENTO PÚBLICO EL INCUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES QUE FORMULA, REFERIDAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA Y, EN SU CASO, PARA APLICAR LAS MEDIDAS CORRECTIVAS QUE SE HAYAN ESTABLECIDO EN CONVENIOS O EN LOS ACUERDOS RESPECTIVOS QUE DERIVEN DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS APLICABLES, NO INVADE LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 117 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. DIFERENCIAS ENTRE ZONAS METROPOLITANAS O CONURBADAS INTERESTATALES.

LVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA FACULTAD DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO, PARA EMITIR LOS LINEAMIENTOS PARA ESTABLECER LOS MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS PARA MEDIR Y ASEGURAR QUE LOS PROYECTOS VINCULADOS CON LAS POLÍTICAS, DIRECTRICES Y ACCIONES DE INTERÉS METROPOLITANO,

CUMPLAN CON SU OBJETIVO DE COBERTURA Y GUARDEN CONGRUENCIA CON LOS DISTINTOS NIVELES Y ÁMBITOS DE PLANEACIÓN, NO SUPONE UNA INTERVENCIÓN INDEBIDA DE LA FEDERACIÓN EN LAS ZONAS METROPOLITANAS DEL PAÍS (ARTÍCULO 35 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL CORRESPONDE A UN MODELO DE DESARROLLO URBANO CON VISIÓN A LARGO PLAZO QUE PROMUEVE LA UTILIZACIÓN RACIONAL DEL TERRITORIO Y SU DESARROLLO EQUILIBRADO, PARA LOGRAR UNA EFECTIVA CONGRUENCIA Y COORDINACIÓN EN SU APLICACIÓN Y OBSERVANCIA POR PARTE DE TODOS LOS ÓRDENES DE GOBIERNO, CUYA EXISTENCIA NO INVADE LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 24 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LX. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA ESTRATEGIA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL CONSTITUYE UN INSTRUMENTO DE PLANEACIÓN A LARGO PLAZO, QUE PUEDE SER REVISADO Y ACTUALIZADO CADA 6 AÑOS, O BIEN, CUANDO OCURRAN CAMBIOS PROFUNDOS QUE PUEDAN AFECTAR LA ESTRUCTURA DEL PAÍS (ARTÍCULO 25 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS FACULTADES DEL CONSEJO NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE PROPONER LA ESTRATEGIA NACIONAL ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, SON ESENCIALMENTE DE CONOCIMIENTO Y OPINIÓN, PERO NO DECISORIAS, SIN QUE INTERFIERAN EN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 14, 15 Y 16 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DE-

CRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE PRECISAR EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA LA FORMA EN QUE CADA NIVEL DE GOBIERNO DESIGNARÁ A LOS REPRESENTANTES DE LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO METROPOLITANO O DE CONURBACIÓN, NO ES INCONSTITUCIONAL, PUES ELLO PUEDE ESTABLECERSE VÁLIDAMENTE EN ORDENAMIENTOS INFERIORES (ARTÍCULOS 31, 32, 33, 34,36, FRACCIÓN I, 38 Y 44 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA INTERVENCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA APROBACIÓN DE LOS PROGRAMAS METROPOLITANOS SE PREVÉ AL REGULAR LA COMISIÓN DE ORDENAMIENTO METROPOLITANO O DE CONURBACIÓN (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LAS FACULTADES DE LA PROCURADURÍA AGRARIA PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS RELACIONADOS CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL, NO VULNERA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 8, FRACCIÓN XXVIII, Y CUARTO TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN DE LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS DE REGULAR, EN LA LEGISLACIÓN LOCAL APLICABLE EN LA MATERIA, PARA LOGRAR LA SIMPLIFICACIÓN DE LAS AUTORIZACIONES, PERMISOS O LICENCIAS QUE CORRESPONDE EXPEDIR A LAS

AUTORIDADES LOCALES, ATENDIENDO A LAS RECOMENDACIONES QUE SE EMITAN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 147 DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, RESULTA ACORDE CON LAS ATRIBUCIONES DEL CONGRESO GENERAL PARA DISTRIBUIR COMPETENCIAS ENTRE LOS DIVERSOS ÓRDENES DE GOBIERNO (ARTÍCULO 60, FRACCIÓN IX, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL CONDICIONAMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE CLAUSURAS O SUSPENSIÓN DE OBRAS A LA EMISIÓN DE UNA RESOLUCIÓN JUDICIAL, TRANSGREDE LA ESFERA MUNICIPAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 60, FRACCIÓN VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA, "QUE, EN TODO CASO, DEBERÁN SER PRODUCTO DE RESOLUCIÓN JUDICIAL" DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA IMPOSIBILIDAD DE DESTINAR A UN FIN DIVERSO LOS ESPACIOS PÚBLICOS ORIGINALMENTE DESTINADOS A LA RECREACIÓN, EL DEPORTE Y ZONAS VERDES DESTINADAS A PARQUES, JARDINES O ZONAS DE ESPARCIMIENTO, NO IMPLICA QUE EXISTA UNA PROHIBICIÓN PARA QUE PUEDAN SER UTILIZADOS HACIA OTROS FINES DE UTILIDAD PÚBLICA QUE GENEREN EL MISMO BENEFICIO AL MUNICIPIO (ARTÍCULO 75, FRACCIÓN VI, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL DERECHO DE LOS PROPIETARIOS DE SER COMPENSADOS POR ACCIONES URBANAS DE PROTECCIÓN DE ZONAS DE SALVAGUARDA, DERECHOS DE VÍA Y PROTECCIÓN DE POLÍGONOS DE AMORTIGUACIÓN INDUSTRIAL, NO DEBE CONFUNDIRSE CON LA INDEMNIZACIÓN POR EXPROPIACIÓN (ARTÍCULO 59, FRACCIONES VIII

Y IX, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXIX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SON INATENDIBLES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR LOS QUE SE RECLAMAN VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES DE MANERA DESVINCULADA A UN PROBLEMA DE INVASIÓN DE ESFERAS (ARTÍCULOS 104, 105, 106 Y 108 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

LXX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ CON EFECTOS ÚNICAMENTE ENTRE LAS PARTES, AL PROMOVERSE POR UN MUNICIPIO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN EN CONTRA DE UNA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 59, PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN II, 60, FRACCIÓN VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "QUE, EN TODO CASO, DEBERÁN SER PRODUCTO DE RESOLUCIÓN JUDICIAL", Y 71, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO", DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 19/2017. MUNICIPIO DE GUADALUPE, ESTADO DE NUEVO LEÓN. 4 DE FEBRERO DE 2021. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JOSÉ JUAN TORRES TLAHUIZO.

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

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poderes demandados y actos impugnados.** Por escrito recibido el veinte de enero de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Francisco Reynaldo Cienfuegos y José Torres Durón, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndico segundo del Ayuntamiento de Guadalupe, Estado de Nuevo León, promovieron controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación en la que impugnan:

"Normas, actos u omisiones cuya invalidez se reclama. Lo constituye (1) la iniciativa, discusión, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante la LGAHOTDU), expedida por el Congreso de la Unión; (2) la omisión por parte del Poder Ejecutivo Federal, de formular al Congreso General las observaciones (veto) a que se refiere el apartado "A" del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la referida ley impugnada.

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

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

Del mismo modo, acusa la violación al artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con lo previsto en las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Pro-

grama de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como con la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora formuló los conceptos de invalidez que estimó pertinentes, los cuales de forma resumida, se enuncian a continuación:

Primero. Violación a los principios de división de poderes, de articulación de los órdenes de gobierno en el sistema federalista, de forma de gobierno, de autonomía municipal y de supremacía constitucional

En el primer concepto de invalidez, el Municipio actor realiza diversas reflexiones en torno a los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa; sobre los principios del sistema federal, de nuestra forma de gobierno, de la división y del equilibro que debe prevalecer en el ejercicio del poder público; sobre el sistema constitucional de concurrencia y sus modalidades en materia de asentamientos humanos en el contexto del sistema federal y nuestra forma de gobierno; sobre la autonomía del Municipio en el contexto de nuestro sistema federal y forma de gobierno, en relación con la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de asentamientos humanos, para luego exponer diversas violaciones constitucionales que, considera, deben concluir con la invalidez de la Ley General de Asentamientos Humanos, las cuales divide en ocho apartados:

Apartado A

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado federal y la forma de Gobierno Constitucional, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los

asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

Cita los artículos 1o., 3o., fracciones XII, XIX, XXXVI, XXXVIII, XXXIX y XL; 4o., fracciones I, II, III, IV, V, VI y X; 5o.; 7o.; 10, fracciones I, II, IV, VIII, XIII, XIV, XV, XVI y XXII; 11, fracciones I, III y XVII; 22; 23, párrafos primero, fracciones I, II, III, IV y V, segundo y cuarto; 24, párrafo primero; 25, párrafo primero, y la fracción III del párrafo segundo; 28, párrafo primero; 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 34, fracciones IV y VI; 37, fracciones I, V y VI, así como su último párrafo; 38; 52, fracciones I y VII; 53, fracción VI; 59, párrafos primero, segundo y tercero, fracciones I, II, incisos a), b) y c); 60, fracción IX; 71, fracción III; 76, párrafo primero; 93, fracción I; y artículos transitorios primero; segundo; tercero y quinto, para señalar lo siguiente:

El Congreso de la Unión, al ejercer la facultad que le confiere el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General, abandonó por completo el enfoque y las premisas fundamentales de la abrogada Ley General de Asentamientos Humamos publicada el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres.

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos impone a nivel nacional un único modelo de desarrollo urbano, donde se produce la desregulación del sector inmobiliario para maximizar las utilidades o beneficios económicos de las inversiones que se realizan en este sector de la economía, en perjuicio del orden público y el interés social.

La ley impugnada no se limita a fijar normas básicas para ordenar el uso del territorio, ni los asentamientos humanos, o la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, sino que regula de forma amplia, detallada y sistemática la manera en que todos los Estados y Municipios del país deberán ejercer sus facultades de planeación, situación que produce un estado de vulnerabilidad política y jurídica en perjuicio de los Estados de la República y de sus Municipios, en cuanto al libre desarrollo de sus facultades en esta materia.

Esta intención rebasa los límites de la función constitucional delegada al Poder Legislativo Federal, pues obliga a flexibilizar y no limitar la mezcla de usos de suelo y la densificación en sus centros de población, lo que vulnera el

ámbito de libertad y certeza jurídica que los Estados y Municipios deben disfrutar conforme al sistema federal.

Sin que sea óbice a lo anterior el hecho de que, en materia de asentamientos humanos, exista concurrencia de los tres órdenes de gobierno, pues la delimitación de competencias de las facultades concurrentes de la Federación, Estados y Municipios en la materia de asentamientos humanos, se debe definir bajo un criterio que atienda al tipo de decisión y al nivel apropiado de gobierno al que debería corresponder la adopción de ese tipo de decisión, bajo los principios y los fines del sistema federal y de nuestra forma de gobierno.

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos transgrede esos principios, porque habiéndose reconocido en la Constitución Federal que los Ayuntamientos tienen el carácter de órganos de gobierno, la potestad normativa que les ha sido conferida en materia de asentamientos humanos implica que, desde el punto de vista constitucional, puedan hacer una aportación normativa propia y significativa que responda a sus distintas necesidades y realidad social, a fin de desarrollar y ajustar a su propio entorno las bases normativas que establezcan las Legislaturas Estatales, en todo aquello que esté orientado a atender las necesidades particulares del Municipio, de acuerdo a sus características políticas, sociales, económicas, biogeográficas, urbanísticas, etcétera.

En la inteligencia de que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos excede por mucho los límites de su objeto constitucional, que se establece en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General, pues apartándose del aspecto puramente normativo de la distribución de competencias y de la definición de los conceptos básicos que armonicen y den homogeneidad al sistema nacional en su conjunto, se arroga la atribución de uniformar y desarrollar funciones, que en estricto rigor técnico y jurídico, corresponden al ámbito de la planeación del desarrollo urbano de cada Estado y Municipio, al regular al detalle, las estrategias, fines y objetivos que deben contener por igual, todos los planes estatales, municipales o de centro de población, sin considerar las necesidades particulares de cada Estado y Municipio del país.

Mientras que la Ley General de Asentamientos Humanos restringe y anula el ámbito de libertad política y jurídica de los Estados y Municipios, también reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática

urbana, por lo que ahora los ciudadanos no pueden hacer ni exigir a las autoridades locales propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con los previstos en la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

A lo anterior debe agregarse la infortunada decisión de excluir la participación ciudadana en la vigilancia del cumplimiento de los planes o Programas de Desarrollo Urbano, así como la posibilidad de proponer la modificación de estos instrumentos.

Por si ello no fuera suficiente, la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, desvirtúa y desnaturaliza la denuncia administrativa en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, pues ahora este instrumento de participación ciudadana ya no es un mecanismo de coadyuvancia entre ciudadanía y autoridades administrativas competentes, principalmente municipales, para el control de legalidad de las acciones en materia de desarrollo urbano, sino que se ha convertido en un instrumento que conducirá a una intermediación estéril, pues la ley impugnada impide que las autoridades administrativas competentes en la materia ordenen y ejecuten por sí y ante sí, medidas de seguridad como suspensiones y clausuras, o sanciones equivalentes, pues la misma ley omite conceder facultades a la Federación o las entidades federativas para dotar a la mencionada instancia de "procuración de ordenamiento territorial" a través de una ley diversa, de las atribuciones necesarias para proceder a la inspección, control y vigilancia necesarias para suspender y clausurar obras o usos de suelo o de edificación ilegales.

Al condicionar la Ley General de Asentamientos Humanos el ejercicio de las potestades normativas y administrativas de los Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos mediante diversas normas que **en su conjunto imponen** la obligación de flexibilizar y promover los usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, así como la prohibición expresa y categórica de separar los usos de suelo residencial, comerciales y centros de trabajo, es evidente que los Estados y Municipios son convertidos en meros aplicadores de las decisiones del Congreso de la Unión, bajo un espíritu de desregulación de las acciones de los particulares en materia de desarrollo urbano.

Apartado B

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, y de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

La violación a dichos principios por la Ley General de Asentamientos Humanos, se produce a través de la imposición de un nuevo esquema normativo donde predomina el vacío de significado jurídico y político respecto de la importancia de las facultades que, constitucionalmente corresponden a los Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, en lo que a su régimen interior se refiere; de tal forma que la restricción y anulación que se reclama de esas competencias constitucionales, se deriva del cambio de contenido normativo y de la eliminación de las categorías normativas construidas a lo largo de cuarenta años de evolución legislativa.

Señala que a lo apuntado en su apartado **A** hay que agregar que la Ley General de Asentamientos Humanos no sólo busca imponer y detallar las estrategias fundamentales de un modelo de planeación urbana, sino también eliminar cualquier posibilidad de que Estados y Municipios puedan desarrollar su potestad normativa, eligiendo alternativas que respondan a sus necesidades particulares, de acuerdo a sus características políticas, sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera.

El hecho de que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos abrogara la anterior Ley General de Asentamientos Humanos y no recogiera en ninguna de sus disposiciones el catálogo de estrategias que se reconocían en el artículo 3o. de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos constituye un signo claro de que a los actuales integrantes del Congreso de la Unión no les interesó proporcionar a los tres ámbitos de gobierno un abanico de posibilidades para desarrollar sus potestades normativas y administrativas en el marco de la libertad indispensable para atender sus necesidades particulares, de acuer-

do a sus características políticas, sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera.

La intención de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos de obligar a los Estados y Municipios a flexibilizar y promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, así como prohibirles expresa y categóricamente a separar los usos de suelo residencial, comercial y centros de trabajo, impide a los Estados y Municipios evaluar dicha estrategia mediante la vinculación de ese modelo de planeación urbano con el bienestar social de la población, o procurar la distribución equilibrada y sustentable de los centros de población, así como de las actividades económicas.

Lejos de permitir la nueva Ley General de Asentamientos Humanos que los Estados y Municipios puedan fomentar centros de población de dimensiones medias o la descongestión de las zonas metropolitanas, así como la protección del patrón de asentamientos humanos, en dicha ley se busca la consolidación de todos los centros de población, lo cual soslaya las necesidades particulares de cada centro de población.

Sin que sea óbice a lo anterior el supuesto espíritu de consagrar y hacer efectivos los derechos y principios que, ahora se reconocen en el artículo 4 de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, pues muchos de esos principios ya se encontraban reconocidos de forma implícita en la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

Por ello, resulta inconstitucional que la ley impugnada no prevea o impida a los Estados y Municipios establecer el ordenado aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria en los centros de población y regular el mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular; porque precisamente ello implica claudicar en la consecución de los objetivos que se establecen en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional.

El hecho de que en la nueva Ley General de Asentamientos Humanos se abandone el catálogo de estrategias del artículo 3 de la abrogada ley general de la materia, no sólo restringe y anula el marco de libertad para que los Estados y Municipios puedan desarrollar sus potestades normativas y administrativas en la materia, sino que contraviene el principio de universalidad en la toma de decisiones normativas.

Así, al contravenir la nueva Ley General de Asentamientos Humamos dicho principio, en cuanto la eliminación de las estrategias de que se podían valer los distintos ámbitos normativos, impidiendo además que las Legislaturas Estatales expidan normas que salvaguarden la adecuada mezcla de usos de suelo, que los Municipios establezcan en la zonificación de sus territorios los usos y destinos permitidos, así como las densidades de población y construcción; obligando, por el contrario, a los Estados y Municipios a flexibilizar y promover los usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, así como prohibiéndoles expresa y categóricamente que separen los usos de suelo residencial, comercial y de centros de trabajo, resulta claro que la ley impugnada produce un vacío de contenido normativo que impide que Estados y Municipios puedan cumplir, en el ámbito de sus atribuciones, los principios y objetivos previstos en los artículos 25, 26, apartado A, y 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

Por ende, hay que añadir lo expresado en el apartado anterior, donde se precisó que la ley impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, en la medida en que ahora impide a los ciudadanos exigir a las autoridades locales, propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con los derechos que comprendía la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

A lo anterior debe agregarse la infortunada decisión de excluir de la participación ciudadana en la materia, en la vigilancia del cumplimiento de los planes o Programas de Desarrollo Urbano, así como la posibilidad de proponer la modificación de estos instrumentos.

También la Ley General de Asentamientos Humanos desvirtúa y desnaturaliza la denuncia administrativa en materia de asentamientos humanos, pues ahora este instrumento de participación ciudadana ya no es un mecanismo de coadyuvancia entre ciudadanía y autoridades administrativas competentes, principalmente municipales, para el control de legalidad de las acciones en materia de desarrollo urbano.

Otro ejemplo de la estrategia de vaciar de contenido significativo el ejercicio de las potestades normativas y administrativas conferidas a los Estados y

Municipios, es la modificación de los conceptos de centro de población, conservación, espacio edificable, ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, zona metropolitana y zonificación secundaria, así como las diferencias sustanciales que guarda la nueva Ley General de Asentamientos Humanos con la abrogada ley general de la materia.

Es evidente que, al vaciar de contenido significativo la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, el ejercicio de las potestades normativas y administrativas conferidas a los Estados y Municipios, se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de los Poderes del Estado de Nuevo León y de los Ayuntamientos de sus Municipios, con lo cual se transgrede el principio de división de poderes.

Apartado C

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

Cita los artículos 1o., fracciones I, II y III; 3o., fracciones VII, XIV, XXXII y XXXVII; 4, fracción IV; 5; 7; 8, fracciones I, II, IV, VI, VII, X, XI, XIX, XX, XXI, XXIV, XXVII, XXVIII y XXX; 9; 10, fracciones I, II, IV, VIII, XIII, XIV y XX; 11, fracciones I, XVII y XIX; 16, fracciones V, VI, VII, IX, X, XI y XIII; 22; 23; 24; 25; 26; 28; 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 33; 35; 36; 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo; 38; 46; 59, párrafos primero y segundo; 60, fracciones VI, VII y IX; 105; 106, párrafo primero, fracciones I, II, III y IV; y 117, así como los artículos transitorios primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno, todos de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Como se puede advertir de la transcripción de los artículos citados, la ley impugnada produce un efecto de concentración o centralización de las decisiones del poder público en las autoridades legislativas y administrativas del Go-

bierno Federal, contrario al espíritu que llevó a diseñar en la Constitución el régimen federal y municipalista, porque además de imponer a todos los Estados y Municipios del país un mismo modelo de desarrollo urbano, permite que se generen intromisiones o relaciones de dependencia y subordinación de los Estados y Municipios a los órganos del Gobierno Federal que resultan contrarios al espíritu de descentralización política y autonomía que inspira el régimen federal y municipal.

En el contexto legal que surge con la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, bajo la supuesta idea de fijar criterios que permitan la existencia de una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, la ley impugnada establece o modifica esquemas de articulación, instrumentos normativos, mecanismos de gestión e instancias de decisión que permiten que el Poder Ejecutivo Federal (1) se inmiscuya o interfiera en cuestiones propias de los Gobiernos de los Estados y de sus respectivos Municipios; (2) que el Poder Ejecutivo Federal impida a los Gobiernos Estatal y Municipal, tomar decisiones o actúe de manera autónoma en cuestiones que, por su trascendencia o por previsión constitucional expresa, deben quedar reservados al ámbito de sus respectivos órganos de gobierno; y, (3) que los órganos de gobierno de los Estados y Municipios no sólo no puedan desarrollar cabalmente sus funciones constitucionales, sino que además deben someterse a la voluntad del Gobierno Federal.

Además de lo señalado en los apartados anteriores, hay que agregar que la Ley General de Asentamientos Humanos permite que los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federal puedan: (1) expedir lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno, a los que deberán sujetarse las acciones que se realicen en materia de uso o aprovechamiento del suelo, así como de vivienda, cuando sean financiadas con recursos federales; (2) participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas a que se refiere la propia ley; (3) prever el mecanismo que coadyuve, asesore y en su caso represente los intereses de los habitantes ante cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional; (4) expedir y vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas que tendrán por objeto establecer lineamientos, criterios, especificaciones, técnicas y procedimientos para garantizar las medidas adecuadas para el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano; e, (5) impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones en la materia.

Se estima que habilitar al Gobierno Federal para expedir lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno, a los que deberán sujetarse las acciones que se realicen en materia de uso o aprovechamiento del suelo, así como de vivienda, por el solo hecho de que se encuentren financiadas con recursos federales, resulta violatorio del sistema constitucional de concurrencia en la materia de desarrollo urbano, en la medida en que el origen de los recursos financieros que sean utilizados para llevar a cabo el tipo de acciones en las materias apuntadas, no constituye un criterio de validez suficiente para otorgar y desarrollar la potestad administrativa en el sentido que previene el artículo 8, fracción IV, de la ley impugnada, pues con independencia del origen de los recursos financieros, toda acción urbana debe cumplir con las disposiciones de cada legislación estatal o de la respectiva reglamentación municipal en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno.

Por otro lado, la norma que establece la participación de la Federación en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas a que se refiere la propia ley resulta inconstitucional si dicha norma no pertenece a un ordenamiento estatal que corresponda en cada caso particular, o si no proviene de un convenio de coordinación entre las partes interesadas, cuando se trata de una zona metropolitana o conurbada localizada dentro de una sola entidad federativa; porque en esta hipótesis la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas constituye una cuestión concerniente al régimen interior de una entidad federativa y de los Municipios que pertenezcan a dicha zona y, por ende, que el órgano legislador federal se arrogue la facultad de participar en su identificación, delimitación y planeación, implica darse a sí mismo la facultad de inmiscuirse a interferir en la toma de decisiones que solamente afectan a las comunidades de una región o conjunto de localidades estrechamente vinculadas, contrario a los principios del federalismo cooperativo que inspiran nuestro sistema constitucional de concurrencia.

Nótese que la fracción VI del artículo 115 constitucional sólo reconoce la legitimidad de la intervención de la Federación en las cuestiones que atañan a una zona metropolitana o conurbada cuando éstas se sitúen en territorios municipales de dos o más entidades federativas.

Por tanto, si en la especie los artículos 3, fracción XIV; 8, fracción XI; 9, párrafo primero; 10, fracciones XIII y XVI; 11, fracción VI; 24, fracción I; 26, fracción VII; 33; 35; y 36 de la ley impugnada otorgan a la Federación la facultad de inmiscuirse en los asuntos internos de una entidad federativa, sin ponderar bajo el principio de igualdad el deber de respeto que siempre debe existir entre los distintos niveles de gobierno y sus respectivos ámbitos normativos, conforme a los principios que integran el sistema federal como forma de organización política, resulta inconcuso que el Congreso de la Unión transgrede nuestro Pacto Fundamental.

Lo mismo ocurre con la facultad dada por el Congreso de la Unión, asimismo (artículos 8, fracción XVIII, 105 y cuarto transitorio) de prever el mecanismo que coadyuve, asesore y en su caso represente los intereses de los habitantes ante cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional, ampliando las facultades de la Procuraduría Agraria para la defensa de los derechos humanos vinculados al ordenamiento territorial; porque al margen de que no existe ninguna previsión constitucional expresa que permita admitir que la concurrencia en materia de asentamientos humanos habilita al Congreso de la Unión para conferir al Poder Ejecutivo Federal el ejercicio de facultades de procuración o de tutela de los derechos de los habitantes que surgen en el ámbito normativo que corresponde a los gobiernos estatales o municipales cumplir y hacer cumplir; no puede soslayarse que las relaciones normativas que articulan los distintos ámbitos de gobierno deben respetar los principios de solidaridad y subsidiariedad, así como de coordinación y respeto a la autonomía de cada ámbito de gobierno.

También resulta inconstitucional la habilitación legal que el Congreso de la Unión concede al Poder Ejecutivo Federal para expedir y vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas en materia de asentamientos humanos, y cuyo objetivo general se refiere al establecimiento de lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos para, supuestamente, garantizar las medidas adecuadas para el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano. El artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General no autoriza al Congreso de la Unión que delegue la función constitucional, que a su vez le fue delegada por el Poder Reformador, para que el Poder Ejecutivo Federal expida las normas que tengan por objeto establecer lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos para, supuestamente garantizar las medi-

das adecuadas para el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano.

En tal virtud, las normas del Congreso de la Unión que habilitan al Poder Ejecutivo Federal, particularmente a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para expedir y vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas en materia de asentamientos humanos, y cuyo objeto general se refiere al establecimiento de lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos para, supuestamente, garantizar las medidas adecuadas para el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, resultan contrarias a los principios de nuestro sistema federal y forma de gobierno.

Además, no debe perderse de vista que las materias sobre las cuales pueden dictarse normas oficiales mexicanas, según la ley impugnada, se refieren a cuestiones estrechamente relacionadas con los servicios públicos cuya prestación la Constitución Federal atribuye al gobierno municipal, o bien, que se encuentran reservadas por disposición constitucional a la celebración de convenios entre autoridades de diferente ámbito normativo, bajo los principios de solidaridad, cooperación y subsidiariedad.

Por ejemplo, habilitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para expedir y vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas en materia de la estructura de la red de vialidades primarias en los asentamientos humanos, centros de población y sus áreas de crecimiento, y para las obras de cabecera y la movilidad urbana, implica permitir que la citada dependencia federal pueda inmiscuirse en el desarrollo de funciones municipales o en la prestación de servicios públicos municipales, así como crear relaciones de dependencia e, inclusive, de subordinación en perjuicio de los Municipios.

De igual manera, habilitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para expedir y vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas en materia de custodia y aprovechamiento de las zonas de valor ambiental no urbanizables, incluyendo las primeras dunas de las playas, vado de ríos, lagos y vasos reguladores de agua; implica que apartándose del respeto de la autonomía municipal, ya no será necesario utilizar los instrumentos de coordinación política y jurídica que establecen los artículos 115 y 116, fracción VII, de la

Constitución Federal, en una cuestión que precisamente se encuentra contemplada en los incisos g) e i) de la fracción V del artículo 115 constitucional.

Asimismo, habilitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para expedir y vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas en materia de homologación de terminología para la jerarquización de espacios públicos y equipamientos en los planes o Programas de Desarrollo Urbano, o bien, de contenidos, metodologías y expresión gráfica para la elaboración de los planes y programas en la materia, y los criterios para su actualización con una visión de largo plazo; implica también una falta de respeto a la autonomía municipal, ya que no es necesario expedir normas que subordinen a las autoridades estatales o municipales en tales cuestiones, si la propia Constitución Federal establece instrumentos políticos y jurídicos que permiten acordar las medidas que resulten más convenientes para la conciliación de los intereses de las comunidades de un Municipio o de una entidad federativa, con los del resto de las comunidades que integran la Nación Mexicana.

Por otro lado, también resultan contrarias a los principios constitucionales referidos al inicio de este apartado las normas que se refieren a impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones en la materia; pues los fines que se buscan alcanzar mediante los referidos programas, deben procurarse mediante los instrumentos que la Constitución Federal autoriza, como lo son los convenios de coordinación o de colaboración.

En otro tema, causa agravio el hecho de que en el contexto de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, se prevea en los artículos 8, fracción XVIII; 60, fracción VI y 117, (1) que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, pueda formular recomendaciones para el cumplimiento de la política territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de Desarrollo Regional y Urbano, así como determinar en su caso, las medidas correctivas procedentes; (2) que se obligue a la Legislatura Estatal a establecer como requisito para expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales, atendiendo a las recomendaciones que se emitan en térmi-

nos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; y, (3) que la mencionada dependencia federal pueda hacer del conocimiento público su incumplimiento y aplicar las medidas correctivas por el hecho de que no se atiendan las recomendaciones a que se refiere esta ley.

Lo anterior, porque es evidente que el otorgamiento de esas facultades incumple con los principios que rigen las relaciones entre los distintos ámbitos de gobierno, además de ser incompatible con el principio democrático que rige nuestra forma de gobierno, pues se concede al Gobierno Federal prerrogativas que lo sitúan por encima de los Gobiernos Estatales y Municipales.

Apartado D

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

Se estima inconstitucional que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos prevea la existencia del instrumento normativo denominado "estrategia nacional de ordenamiento territorial", a la par de otro ordenamiento de carácter normativo que se denomina "Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano".

Es importante señalar que el instrumento denominado estrategia nacional de ordenamiento territorial y sus modificaciones, son aprobados por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, conjuntamente con el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y no es de carácter flexible, pues según el artículo 25 de la Ley General de Asentamientos Humanos, su visión debe tener un horizonte a veinte años del desarrollo nacional, y sólo podrá ser revisado y, en su caso, actualizado cada seis años o cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura territorial del país.

Su contenido debe orientar la delimitación y las características de las zonas metropolitanas estratégicas del país, plantear medidas para el desarrollo sustentable de las regiones del país en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales, así como proponer lineamientos para la dotación de infraestructura, equipamientos e instalaciones fundamentales para el desarrollo de las regiones del país.

Del análisis de la Ley General de Asentamientos Humanos se puede advertir que el Gobierno Federal puede participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas del país, sin importar si sólo se encuentran en el territorio de una sola entidad federativa, mientras que el mismo Gobierno Federal, conjuntamente con el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expide la denominada estrategia nacional de ordenamiento territorial, la cual indudablemente afectará las zonas metropolitanas del país por los alcances que tendrá la definición de los aspectos señalados en el párrafo anterior.

Causa agravio las normas que definen que la estrategia nacional de ordenamiento territorial sea un instrumento de carácter no flexible, es decir, que sólo pueda ser revisado y, en su caso, actualizado cada seis años o cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura territorial del país, pues esta característica atenta contra el principio de dinamismo que reconoce nuestro sistema federal como forma de organización estatal; y si este instrumento normativo puede abordar asuntos que se contraigan a una sola entidad federativa y a los Municipios que integran una zona metropolitana estratégica dentro del territorio de la misma entidad, resulta inconcuso que bajo los principios de solidaridad y federalismo cooperativo, las cuestiones relativas a las comunidades de una región o de algunas localidades ubicadas dentro de una misma entidad federativa, no deberían quedar enmarcadas dentro de una estrategia nacional, porque en ese supuesto, asuntos que correspondería abordar eficazmente a las autoridades políticas de esa categoría de comunidades (estatales y municipales), se verían impedidas de desarrollar de manera efectiva sus atribuciones en la materia de asentamientos humanos.

De hecho, los detalles de los asuntos de relevancia regional o local no deberían ser abordados en una estrategia nacional bajo el principio de que la delimi-

tación competencial de las facultades concurrentes de la Federación, Estados y Municipios en la materia de asentamientos humanos, particularmente la definición de los alcances de la autonomía estatal y municipal en lo que concierne a su régimen interior, frente a la función constitucional delegada al Congreso de la Unión para determinar la concurrencia de los tres ámbitos de gobierno, se debe definir bajo un criterio que atienda al tipo de decisión y al nivel apropiado de gobierno al que debería corresponder la adopción de ese tipo de decisiones, bajo los principios y conforme a los fines del sistema federal.

Además, el hecho de que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos prevea la existencia de la "estrategia nacional de ordenamiento territorial", a la par de otro ordenamiento de carácter normativo que se denomina "Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano" resulta inconstitucional, porque a partir de lo dispuesto en el artículo 26 de dicha ley se puede advertir que el "Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano" debe contener todo lo que concierna a la estrategia nacional para el adecuado desarrollo urbano.

En efecto, las fracciones II, IV, V, VII, VIII, IX, X, XI y XII del artículo 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos, permiten comprender que todo lo que se refiere a una política o estrategia nacional, debe estar contenida en el instrumento de carácter normativo denominado "Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano", el cual además estará sometido permanentemente a un proceso de control y evaluación, de tal suerte que la previsión del instrumento normativo denominada "estrategia nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano" resulta incongruente y solo provoca una falta de certeza y un estado de inseguridad jurídica sobre los alcances y la eficacia de ambos instrumentos, sobre todo considerando la inflexibilidad de la estrategia nacional de ordenamiento territorial.

Por otro lado, resulta inconstitucional que, en el trámite del procedimiento de aprobación o modificación del proyecto de "estrategia nacional de ordenamiento territorial" sólo se prevea su puesta en consulta con los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, habida cuenta que la ley impugnada no salvaguarda el principio democrático que constituye uno de los pilares de nuestra forma de gobierno, donde los Municipios constituyen la base de la descentralización política y jurídica de las entidades federativas.

Luego, el hecho de que la ley impugnada prevea que la estrategia nacional de ordenamiento territorial deberá orientar la delimitación y caracterización de las zonas metropolitanas estratégicas, plantear medidas para el desarrollo sustentable de las regiones del país en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales, así como proponer lineamientos para la dotación de infraestructura para el desarrollo de las regiones del país, implica que el contenido de ese instrumento normativo afectará la vida de todos los Municipios del país.

Esta situación obliga a que en la etapa de consulta del proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial sea garantizado el derecho de cada ámbito de gobierno a ser escuchado por medio de sus representantes democráticamente elegidos, bajo el sistema de representación que la Constitución Federal establece.

Por ende, si en la Ley General de Asentamientos Humanos no se garantiza de alguna manera justa y equitativa que todos los Municipios del país puedan ser escuchados durante la consulta de la estrategia nacional de ordenamiento territorial, conjuntamente con los titulares de los órganos primarios de los gobiernos de los Estados que sean elegidos por la vía democrática, resulta incuestionable que tal situación vulnera nuestro sistema federal y forma de gobierno.

En otro aspecto, son también inconstitucionales los artículos 8, fracción XXVII; 14; 15; 16; 17 y 18 de la Ley General de Asentamientos Humanos, porque la integración del denominado Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano no cumple ni salvaguarda el principio democrático, ni la forma representativa de gobierno.

Aunque el artículo 14 de la Ley General de Asentamientos Humanos establece que el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es una instancia de carácter "consultivo" de conformación plural y de participación ciudadana para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia, no puede soslayarse que dicho consejo desarrollará funciones de autoridad federal al aprobar conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano la estrategia nacional de ordenamiento territorial, así como ejercer las facultades que le concede el 16

de la ley impugnada, y si se toma en cuenta lo previsto en el propio artículo 14 y el diverso numeral 15 de la ley impugnada, sobre que dicho consejo es convocado por el titular de esa secretaría y que el mismo determinará la forma de organización e integración del susodicho Consejo Nacional, resulta inconcuso que la Ley General de Asentamientos Humanos no cumple ni salvaguarda el principio democrático ni la forma representativa de gobierno.

Lo anterior, a pesar de que el artículo 15 de la ley impugnada disponga que al ejercer la facultad discrecional de determinar la integración del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el titular de la referida secretaría deba atender a los principios de pluralidad y equidad de género, así como el régimen federal del país y la representatividad de los sectores público, social y privado; porque tal prevención no garantiza que los representantes políticos de todas y cada una de las comunidades regionales y locales se encuentren efectivamente representados.

Por ello consideramos que los requisitos mínimos para satisfacer adecuadamente el principio democrático y la forma representativa de gobierno, deben, por un lado, incluir que el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano estará integrado por todos los gobernadores de los Estados y de la Ciudad de México, o bien, por el representante que sea designado por la mayoría de la Legislatura de la entidad federativa de que se trate; así como salvaguardar que las decisiones que emanen del citado consejo, que sean de verdadera trascendencia nacional, sea aquella que resulte de la mayoría de los miembros que estén dotados de la legitimidad democrática que deriva del sistema representativo, sin perjuicio de que se prevea la obligación de valorar la opinión de los representantes de los sectores público, social y privado, entre los cuales también se deben de incluir las instituciones académicas y los expertos como se dispone respecto a la integración de los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Por otro lado, es inconstitucional que en la ley impugnada se otorguen facultades al Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para (1) evaluar y opinar respecto a los planes y Programas Estatales y Municipales en la Materia de Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano, así como de los presupuestos estatales y municipales destinados a programas y

acciones urbanísticas; (2) conocer y opinar de las políticas o acciones de las instancias integrantes del propio consejo nacional, que ejecuten directamente o en coordinación con otras dependencias o entidades de los Estados o de los Municipios; (3) conocer y opinar sobre los lineamientos, acuerdos y normas oficiales mexicanas emitidas por la secretaría; (4) conocer y opinar los convenios de zonas metropolitanas; conocer y opinar de la creación de nuevos centros de población; (5) proponer los cambios estructurales necesarios en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, de conformidad con los análisis que se realicen en la materia, así como del marco regulatorio federal, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales; (6) proponer criterios para la planeación y ejecución de las políticas y Programas de Desarrollo Urbano en lo regional, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales; y, (7) solicitar y recibir información de las distintas dependencias y entidades que realizan programas y acciones de desarrollo urbano.

Esto es así, porque además de que la conformación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano no respeta los principios y valores de nuestro Pacto Fundamental, resulta evidente que sus facultades exceden el ámbito del interés nacional, permitiéndole adentrarse al conocimiento y evaluación de asuntos de interés estatal o municipal.

Apartado E

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

Los artículos 31, 32, 33, 34, 35, 36, fracción I, 38 y 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos establecen que en las zonas metropolitanas o de conurbación existirá una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación, que estará integrada por representantes de la Federación, de los Gobiernos

de los Estados y de los Municipios que integren la zona de que se trate. Se reconoce que dichas zonas pueden comprender el territorio de una sola entidad federativa, o bien, de dos o más de ellas. En el segundo caso, se denominan zonas interestatales.

Entre las facultades de la llamada Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, se encuentran las de formular y aprobar el programa de ordenación de la zona metropolitana, así como gestionar y evaluar su cumplimiento, programa al cual se tendrán que sujetar los Municipios en cuanto a la formulación y aprobación de sus respectivos planes municipales, de centro de población o planes parciales.

Asimismo, las disposiciones mencionadas revelan que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano deberá emitir lineamientos a través de los cuales establecerá 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.

Pues bien, es de estimarse que los artículos 31, 32, 33, 34, 35, 36, fracción I, 38 y 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, son contrarios a los fines del sistema federal, porque amplían de manera excesiva los poderes y oportunidades de la Federación para interferir en cuestiones de carácter local.

Además, la Ley General de Asentamientos Humanos resulta inconstitucional porque rompe el equilibrio institucional de pesos y contrapesos, al conceder a la Federación el poder de dictar unilateralmente normas que establezcan los métodos y procedimientos para evaluar los proyectos y acciones de interés metropolitano, cuando ha quedado establecido que una zona de este tipo puede quedar contenida dentro del territorio de una sola entidad federativa, situación por lo que resulta ilegítimo que los poderes que representan a la comunidad nacional, puedan determinar el destino de una comunidad regional o local, o que puedan evaluar el cumplimiento de normas que pertenezcan a un ámbito distinto de planeación, en un contexto donde debe prevalecer el interés de las comunidades a las que se contraerán las consecuencias de las acciones relativas, si estas no tienen trascendencia nacional.

Por otro lado, el hecho de que en la Ley General de Asentamientos Humanos se otorgue a una comisión de representantes de los tres niveles de gobierno la facultad de formular y aprobar los planes o programas de ordenación de una zona metropolitana o de conurbación, sin garantizar que la integración de dicha comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación respete el principio democrático de gobierno y nuestro sistema federal y de descentralización política y administrativa al nivel municipal, contraviene los principios de certeza y seguridad jurídica, la ley impugnada omite precisar de forma clara y precisa la manera en que cada nivel de gobierno designará a sus representantes en esa comisión.

En ese orden de ideas, debe recordarse que el artículo 115, fracción I, párrafo primero de la Constitución Federal establece que las competencias constitucionales que se otorgan en la misma a favor de los Municipios serán ejercidas de forma exclusiva por el Ayuntamiento. Por tanto, si para la integración de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación no se prevé la participación de los presidentes municipales de aquellos Municipios que integren la respectiva zona metropolitana o de conurbación, por lo menos debe señalar que los representantes a que se refiere deben ser nombrados por la mayoría de los integrantes del Pleno de los Ayuntamientos.

Ahora bien, el hecho de que la Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación esté integrada por representantes de los tres niveles de gobierno, no es una razón suficiente para que la Ley General de Asentamientos Humanos soslaye la intervención de los Ayuntamientos involucrados en una zona metropolitana o conurbada en la aprobación definitiva de los instrumentos normativos que emitan, porque siendo un principio constitucional que las competencias que se otorgan a favor de los Municipios deben ser ejercidas de forma exclusiva por el Ayuntamiento, es indudable que el proyecto de plan o programa que formulen los representantes de cada nivel de gobierno como miembros de la mencionada comisión debe contar una vez agotado el periodo de consulta pública, con la aprobación definitiva de todos los Ayuntamientos de los Municipios involucrados.

Apartado F

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

En el **artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos** se establece que los espacios públicos destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento no podrán ser destinados a otro uso, situación que contraviene la autonomía municipal, en lo que se refiere a la libre administración de sus bienes; así como respecto de la potestad de aprobar y administrar la zonificación y los usos del suelo, con el propósito de cumplir con los fines del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

Lo anterior, porque anula de forma absoluta las facultades constitucionales que tiene el Municipio respecto a la libre disposición y administración de sus bienes inmuebles, así como para formular, aprobar y administrar la zonificación y sus planes de desarrollo urbano municipal, y de autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones II, inciso b); y V, incisos a) y d), y último párrafo, de la Constitución Federal.

Apartado G

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

El **artículo 71, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos** establece que las políticas y programas de movilidad deberán promover

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

Estimamos que resulta inconstitucional la norma que obliga a evitar requerir cajones de estacionamiento las acciones urbanas que, por sus características, generen una demanda de espacios de estacionamiento.

Resulta inconstitucional que una ley de carácter general se dedique a regular detalladamente aspectos tan específicos del planeamiento urbano, porque hace nugatorias las facultades que, por disposición constitucional se encuentran reservadas a los Estados y Municipios en materia de planeación y zonificación, así como de usos y destinos del suelo.

Apartado H

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

De manera particular, nos inconformamos con el hecho de que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos prive a los Estados y Municipios de la prerrogativa constitucional de imponer modalidades a la propiedad privada conforme lo dicte el interés público.

Pues bien, los artículos 3, fracción XL; 4, fracciones III y X; 5; 6 último párrafo; 7; 10; 11; 52, fracciones I y VII; 53, fracciones IV y V, y 59 de la Ley General de Asentamientos Humanos, resultan inconstitucionales, porque impiden que los Estados y Municipios impongan modalidades a la propiedad privada en su respectivo ámbito de competencias, y además, obliga a compensar o indemnizar a los propietarios de los predios o áreas de terreno que sufran meras restricciones

o limitaciones al ejercicio de su derecho de propiedad, confundiendo lo que es una imposición de una modalidad al derecho de propiedad, con un acto expropiatorio.

En efecto, tal como se explicó con anterioridad, la ley impugnada elimina la necesidad de administrar los usos y destinos del suelo mediante usos de suelo permitidos, condicionados y prohibidos, así como las compatibilidades de los que, siendo permitidos, no son predominantes pueden estar mezclados con los predominantes, situación que en la práctica anula la posibilidad de imponer adecuadamente las modalidades a la propiedad que dicte el interés público.

Así es, teniendo presente que la determinación, administración y control de la zonificación, así como la asignación de usos y destinos y el aprovechamiento de áreas y predios de los centros de población constituyen los aspectos fundamentales de mayor importancia en el planeamiento urbano, así como en el cumplimiento y ejecución de las disposiciones relativas.

Al condicionar la Ley General de Asentamientos Humanos el ejercicio de las potestades normativas y administrativas de los Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos, mediante diversas normas que, en su conjunto, imponen las obligaciones de flexibilizar y promover los usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición expresa de no separar los usos de suelo residencial comerciales y centros de trabajo, es evidente que los Estados y Municipios son convertidos en meros aplicadores de las decisiones del Congresos de la Unión, bajo un espíritu de desregulación de las acciones de los particulares en materia de desarrollo urbano.

A la anterior situación se añade el hecho de que la ley impugnada, al definir como "principio" de política pública el llamado "derecho a la propiedad urbana", omite precisar en la concepción los límites de este derecho, que los Estados y Municipios también pueden imponer modalidades a la propiedad privada a través de las leyes, reglamentos, planes o programas y demás disposiciones administrativas de carácter general.

Lo anterior causa agravio a los intereses que representamos porque ninguno de los artículos 3, fracción XL; 4, fracciones III y X; 5; 6, último párrafo; 7; 10; 11; 52, fracciones I y VII; 53, fracciones IV y V y 59 de la Ley General de Asentamientos Humanos, se precisa que los Estados y Municipios podrán limitar el ejercicio

del derecho de propiedad al desarrollar sus funciones mediante el establecimiento de usos y destinos permitidos, condicionados y prohibidos, así como disposiciones que establezcan la forma de garantizar la adecuada mezcla de usos y destinos permitidos y condicionados, o la compatibilidad entre los usos y destinos permitidos, así como las densidades de población y construcción, entre otras.

Por el contrario, al hablar la ley impugnada en su artículo 6 de las causas de utilidad pública, en su último párrafo se hace una referencia a la indemnización por la expropiación, mientras que al hablar de la zonificación primaria en el artículo 59, establece la obligación de compensar a los propietarios por precisar las zonas de salvaguarda y derechos de vía o los polígonos de amortiguamiento industrial.

De tal suerte que una interpretación extremadamente liberal de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, significaría que la ley impugnada no sólo impide a los Estados y Municipios ejercer su atribución de imponer modalidades a la propiedad privada, sino que también se constituye en favor de los particulares un derecho a ser compensados o indemnizados, por el solo hecho de planificar el desarrollo urbano en aras de salvaguardar el interés público, conforme a los principios y fines del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

SEGUNDO.—**Violación a los principios de división de poderes, de articulación de los órdenes de gobierno en el sistema federalista de forma de gobierno, de autonomía municipal (en su vertiente de autotutela administrativa) y de supremacía constitucional**

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

El artículo 60, fracción VII, de la ley general impugnada establece que la ley local señalará los requisitos para las autorizaciones, licencias, o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística; requisitos entre los cuales se encuentre el de definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución que, en todo caso dispone, deberán ser producto de resolución judicial.

Esta disposición viene acompañada de los artículos 10, fracción XX; 11, fracción XIX y 108 del mismo ordenamiento que, en esencia, pretende impedir que los Estados y Municipios puedan ejercer, respecto a los gobernados, su potestad sancionadora en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano, derivado de lo que resulte del ejercicio de sus facultades de inspección, control y vigilancia.

En ese contexto, las autoridades administrativas ya no podrán imponer medidas de seguridad como suspensiones y clausuras, pues sólo cabría hacerlo como sanciones, siempre y cuando sean producto de una resolución judicial.

Con lo anterior, el Congreso de la Unión obliga a las Legislaturas Estatales a reformar las Constituciones de sus Estados y las leyes orgánicas de los Poderes Judiciales locales, para adecuar su competencia al conocimiento de un asunto de naturaleza administrativa, donde se encuentra involucrada el ejercicio de la potestad administrativa estatal o municipal, impidiendo con ello que éstas puedan ejercer la autotutela administrativa.

Con ello, se afecta también el ámbito de competencias de los tribunales de lo contencioso administrativo, estatales y municipales que, siendo formalmente administrativos, no pueden catalogarse como órganos judiciales, razón por lo cual ya no podrán conocer de los conflictos entre la administración pública estatal o municipal y los particulares, cuando las normas de que se traten conciernan a la materia de la ley impugnada.

De esta forma, las disposiciones impugnadas resultan inconstitucionales, pues el Congreso de la Unión se arroga indebidamente facultades para diseñar el régimen interior de los Estados, e impide que en materia de asentamientos humanos las autoridades estatales y municipales ejerzan por sí y ante sí, sus

potestades administrativas y ejecutivas para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los particulares que infrinjan las disposiciones en materia de asentamientos humanos.

TERCERO.—**Violación a los principios de división de poderes, de articulación de los órdenes de gobierno en el sistema federalista de forma de gobierno, de autonomía municipal y de supremacía constitucional, en relación con la violación de tratados internacionales.**

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

De lo expuesto en los conceptos de invalidez primero y segundo de la demanda, revela que la Ley General de Asentamientos Humanos transgrede el artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación con lo previsto en las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como con la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

Al comparar el enfoque y las premisas de las que partía la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, con las premisas y el enfoque de la ley general impugnada, es posible advertir que se viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, porque además de que la autonomía de los Estados y Municipios no se ve fortalecida, la participación ciudadana se verá reducida en la práctica.

Del análisis sistemático y comparativo de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos frente a la nueva ley general de la materia, se puede advertir que en esta última existe un paralelismo de intención que se dirige a desvirtuar o distorsionar el espíritu democrático del sistema federal, de nuestra forma de gobierno y del régimen constitucional conforme al cual se reconoce la autonomía municipal, inclusive el propio sistema constitucional de concurrencia; intención que, apartándose del espíritu de colaboración y cooperación federalista, pretende subordinar a las autoridades políticas estatales y municipales, como al mismo pueblo soberano a un esquema de mera ejecución de los designios de los poderes federales y a su simple expectación, respectivamente.

En efecto, mientras que, por un lado, la nueva Ley General de Asentamientos Humanos restringe y anula el ámbito de libertad política y jurídica de los Estados y Municipios para la construcción de sus respectivos ordenamientos jurídicos en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano, por otro lado, la misma ley impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, por lo que ahora los ciudadanos no pueden hacer ni exigir a las autoridades locales, propuestas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con los derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

Efectivamente, al condicionar la nueva Ley General de Asentamientos Humanos el ejercicio de las potestades normativas y administrativas de los Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos, mediante diversas normas que, en su conjunto, imponen la obligación de flexibilizar y promover los usos de suelo mixtos y la densificación de construcciones, así como la prohibición expresa y categórica de separar los usos de suelo residencial, comerciales y de centros de trabajo, es evidente que los Estados y Municipios convertidos en meros aplicadores de las decisiones del Congreso de la Unión, bajo un espíritu de desregulación de las acciones de los particulares en materia de desarrollo urbano.

CUARTO.—**Violaciones al proceso legislativo de la ley general impugnada.** En el cuarto y último apartado de la demanda el actor manifiesta lo siguiente:

En la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos no se respetaron las formalidades del proceso legislativo que se prevén en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, pues las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso Federal discutieron y aprobaron los respectivos dictámenes de las Comisiones Legislativas sin publicar con la debida anticipación en las gacetas parlamentarias los proyectos de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, por lo que es claro que los diputados y senadores aprobaron la ley impugnada, sin tener el tiempo suficiente para leer y comprender los alcances de dicho ordenamiento.

Además, dice que ni la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos, ni la minuta de su proyecto fueron turnadas a las Comisiones de Puntos Constitucionales de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, no obstante que, por razón de su materia, le correspondían conocer de ellas.

Adicionalmente, en el apartado de normas, actos u omisiones cuya invalidez se reclama, señala la omisión del Poder Ejecutivo Federal de formular al Congreso las observaciones a que se refiere el apartado "A" del artículo 72 de la Constitución Federal, respecto de la ley impugnada.

CUARTO.—**Radicación, turno y admisión.** Mediante proveído de presidencia de veintitrés de enero de dos mil diecisiete, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a esta controversia constitucional bajo el número **19/2017** y se designó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos como instructora del procedimiento.[1]

Por auto de veinticinco de enero de dos mil diecisiete, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que formularan su contestación; y dar vista a la entonces Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.[2]

[1] Foja 292 del expediente principal.
[2] Fojas 293 y 294 del expediente principal.

QUINTO.—**Contestación del Poder Ejecutivo Federal.** El trece de marzo de dos mil diecisiete, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dio contestación a la demanda de cuenta,[3] la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del quince de marzo de dos mil diecisiete.

SEXTO.—**Contestación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** El catorce de marzo de dos mil diecisiete, la Presidenta de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dio contestación a la demanda,[4] la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del quince de marzo de dos mil diecisiete.

SÉPTIMO.—**Contestación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.** El catorce de marzo de dos mil diecisiete, el presidente de la mesa directiva y representante legal de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión dio contestación a la demanda,[5] la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del quince de marzo de dos mil diecisiete.

OCTAVO.—**Opinión del procurador general de la República:** Este funcionario emitió opinión en el sentido de que debe declararse la validez de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.[6]

NOVENO.—**Cierre de instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veinticinco de abril de dos mil diecisiete 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 artículo 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.[7]

[3] Fojas 323 a 425 del expediente principal.
[4] Fojas 478 a 585 del expediente principal.
[5] Fojas 593 a 688 del expediente principal.
[6] Fojas 762 a 810 del expediente principal.
[7] Fojas 817 a 819 del expediente principal.

DÉCIMO.—**Ampliación de demanda.** El veintidós de enero de dos mil dieciocho, el Municipio actor presentó ampliación de demanda, la cual, mediante acuerdo de veintinueve de enero siguiente, se desechó por improcedente, en términos del artículo 19 de la fracción VIII de la ley reglamentaria de la materia.

DÉCIMO PRIMERO.—**Returno.** Por auto de catorce de marzo de dos mil diecinueve dictado por el presidente de este Alto Tribunal, se returnó el presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, al sustituir a la Ministra en retiro Margarita Beatriz Luna Ramos.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;[8] 10, fracción I[9] y 11, fracción V,[10] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero y el punto 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 el Municipio de Guadalupe, Nuevo

[8] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre : …
"b) La Federación y un Municipio."

[9] "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia (sic) 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."

León, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, habida cuenta que se plantea la inconstitucionalidad de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, por considerar que transgrede diversas competencias municipales.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** En torno a este aspecto, del escrito de demanda se advierte que el Municipio actor impugna diversas disposiciones de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en lo sucesivo, Ley General de Asentamientos Humanos).**

De conformidad con la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia,[11] **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**.

En el caso, la ley general impugnada se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, por lo que el plazo legal de treinta días hábiles para promover este medio de control constitucional transcurrió del martes veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis al martes veinticuatro de enero de dos mil diecisiete;[12] por tanto, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional el veinte de enero de dos mil diecisiete, debe concluirse que **fue promovida oportunamente.**[13]

[11] "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."

[12] Se deben descontar del cómputo respectivo los días tres, cuatro, diez y once de diciembre de dos mil dieciséis; siete, ocho, catorce, quince, veintiuno y veintidós de enero de dos mil diecisiete, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis al primero de enero de dos mil diecisiete, por corresponder al segundo periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[13] Esto se advierte del sello estampado al reverso de la hoja 106 del expediente principal.

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

El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[14] 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 las controversias constitucionales,[15] **el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo** y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, suscriben la demanda de controversia constitucional, Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez y José Torres Durón, en su carácter de presidente municipal y síndico segundo, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio actor, lo que acreditan mediante copias certificadas de sus constancias de mayoría emitidas el once de junio de dos mil quince por la Comisión Municipal Electoral respectiva, de cuya lectura se desprende que los promoventes fueron electos para ocupar los cargos que ostentan en el periodo comprendido de octubre de dos mil quince a octubre de dos mil dieciocho.[16]

---

[14] **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."
[15] **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."
[16] Fojas 270 y 271 del expediente principal.

Ahora, conforme al artículo 34, fracción I, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León,[17] la representación del Ayuntamiento será ejercida de manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico o síndico segundo según corresponda; por tanto, **quienes suscriben la demanda de esta controversia cuentan con legitimación activa para promoverla.**

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

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),[18] 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.

---

[17] **Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León**
"**Artículo 34.** Para el ejercicio de la personalidad jurídica del Municipio, se atenderá a los siguientes supuestos:
"I. **Representación del Ayuntamiento: Será ejercida de manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico o síndico segundo según corresponda;** y podrá delegarse esta representación en favor de cualquier integrante del Ayuntamiento, en cuyo caso, se requiere acuerdo del propio Ayuntamiento."

[18] **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."

Por su parte, los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero,[19] de la mencionada ley reglamentaria dice que serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

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

Por el **Poder Ejecutivo Federal** compareció Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, en su carácter de consejero jurídico de dicho poder, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos el cuatro de diciembre de dos mil doce;[20] aunado a ello, cabe señalar que el nueve de enero de dos mil uno fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el ***"Acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan",***[21] dentro de los que se incluyen las controversias constitucionales y acciones de incons-

[19] **Ley reglamentaria de la materia**
"**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: …
"**II.** Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."
"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."
[20] Foja 303 del expediente principal.
[21] "Acuerdo
"Único. El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.
"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurran a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y

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

Respecto a la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión** compareció María Guadalupe Murguía Gutiérrez, quien se ostenta como presidenta de su mesa directiva, lo que acredita mediante copia certificada del Diario de Debates de dicho órgano legislativo, de veintiocho de febrero de dos mil diecisiete, relativo a la toma de protesta de esa funcionaria para ocupar dicho cargo;[22] además, ejerce su representación legal en términos del artículo 23, numeral 1, inciso l), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;[23] por tanto, **cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio constitucional en representación de la Cámara de Diputados.**

Por la **Cámara de Senadores del Congreso de la Unión,** compareció Pablo Escudero Morales, con el carácter de presidente de la mesa directiva, lo que acredita con la copia certificada del acta de la junta previa de dicho órgano legislativo, de treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, de la cual se desprende su designación para el cargo que ostenta;[24] y de conformidad con los artículos 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[25] ejerce su representación legal; por tanto, **cuenta con**

---

promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[22] Fojas 586 a 588 del expediente.

[23] **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**
"**Artículo 23**.
"1. **Son atribuciones del presidente de la mesa directiva** las siguientes: …
"l) **Tener la representación legal de la Cámara** y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."

[24] Páginas 689 y 690 del expediente.

[25] **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**
"**Artículo 67**.
"1. **El presidente de la mesa directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores.** En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:"

legitimación procesal para comparecer en este asunto, en representación de la Cámara de Senadores.

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

A. Causales invocadas por el Ejecutivo Federal

En primer término, el Poder Ejecutivo Federal alega la **falta de interés legítimo del actor** para promover esta instancia constitucional, al considerar que los conceptos de invalidez formulados en su demanda no sólo están relacionados con su esfera de atribuciones, sino de todos los Municipios, de los Estados, de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como con los derechos de la ciudadanía, de manera que carece de interés legítimo para acudir en el presente juicio constitucional, alegando supuestas violaciones de su competencia constitucional.

Lo anterior es **infundado,** pues tal y como lo aduce el propio Poder Ejecutivo Federal, en diversas partes de la demanda el actor refiere que la ley general impugnada afecta sus competencias constitucionales; aunado de alegar que se afectan los derechos de la ciudadanía en general, en lo que respecta a su participación en diversos aspectos vinculados con la planeación y el desarrollo urbano; sin embargo, en este último aspecto, se advierten que tales transgresiones las vincula con el ejercicio de competencias municipales que le corresponden al ente municipal en términos de lo dispuesto en la Constitución Federal.

Cabe resaltar que, en diversas partes de la demanda, el Municipio actor señala que la ley general impugnada, al condicionar el ejercicio de las potestades de los Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos mediante diversas normas que, **en su conjunto,** imponen la obligación de flexibilizar los usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, así como la prohibición expresa de separar los usos de suelo residencial, comerciales y centros de trabajo, convierte a los Estados y Municipios en meros ejecutores de las decisiones del Congreso Federal, lo cual, a su parecer, es resultado de la desregulación de las acciones de los particulares en materia de desarrollo urbano.

De esta forma se advierte que el Municipio actor controvierte la afectación que, **como sistema normativo,** produce la Ley General de Asentamientos Humanos en las competencias de las entidades federativas y los Municipios, concretamente mediante el nuevo modelo de desarrollo urbano que se regula en dicho ordenamiento y que, a consideración del Municipio actor, se intenta imponer a dichos órdenes de gobierno mediante diversas disposiciones de la ley impugnada **vistas en su conjunto.**

De lo anterior, se advierte que los motivos de invalidez que formula el demandante por la invasión a sus competencias constitucionales los relaciona, a su vez, con una transgresión a las competencias asignadas por la Constitución Federal a las entidades federativas en materia de asentamientos humanos, lo que a su juicio tiene su origen en diversas disposiciones de la ley impugnada que, **en su conjunto,** fomentan una concentración de atribuciones en beneficio de los Poderes Federales en perjuicio del ente municipal.

En esos términos, al no advertirse de forma clara que las presuntas transgresiones a las competencias constitucionales asignadas a las entidades federativas, así como a la participación ciudadana en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, no afecten de forma alguna las competencias constitucionales del Municipio actor, no puede concluirse que este carezca de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional en los términos propuestos en su demanda.

En tal virtud, **dado que los planteamientos expuestos por el Municipio actor entrañan el estudio de fondo del asunto,** se desestima la causal de improcedencia alegada, siendo aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro: 193266)

Por otra parte, el Ejecutivo Federal aduce la **extemporaneidad de la demanda** promovida en este asunto, al considerar que, si bien, la ley general impugnada fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, lo cierto es que derivó de un proceso formalmente legislativo, y diversas disposiciones de la anterior Ley General de

Asentamientos Humanos, esto es, la publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, mantuvieron su trascendencia, sentido y alcance, por lo que, respecto de tales preceptos, debe decretarse su sobreseimiento al no haber sido controvertidos oportunamente por el actor.

Lo anterior es **infundado,** pues precisamente como señala el Ejecutivo Federal, la expedición de la ley general impugnada derivó de un proceso legislativo que culminó con su publicación en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, en la que, en virtud de lo ordenado en su artículo segundo transitorio, abrogó la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, así como todas aquellas disposiciones legales y reglamentarias que se opusieran a lo dispuesto en la nueva ley general de la materia.

De ahí que la vigente Ley General de Asentamientos Humanos debe categorizarse en su totalidad como un diverso acto legislativo que da pie a la presentación de una controversia constitucional, al haberse dado un cambio de las disposiciones legales con motivo de la emisión de toda una nueva normatividad que abroga la anterior.[26]

Conforme a lo expuesto, y al haberse determinado que la demanda presentada por el Municipio actor resulta oportuna en los términos señalados en el considerando relativo a la oportunidad, resulta **infundada** la causal de improcedencia que se hace valer.

B. Causales invocadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

En otro aspecto, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión hace valer la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley

[26] Similares consideraciones fueron aprobadas por unanimidad de diez votos de este Tribunal Pleno, al resolver el apartado IV de la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis, así como al aprobar el apartado III de la acción de inconstitucionalidad 132/2020, en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veinte.

de la materia,[27] en relación con los cuestionamientos al procedimiento legislativo del cual derivó el decreto por el que se expide la ley general impugnada, pues considera que **las etapas que lo conforman no constituyen una resolución definitiva,** por lo que al combatirse de manera aislada las etapas del proceso legislativo respectivo, el planteamiento de inconstitucionalidad del Municipio actor, a su parecer, deviene improcedente.

Es **infundado** lo expuesto por dicha autoridad legislativa, pues este Alto Tribunal ha sostenido que **los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada del mismo,** de tal forma que no es impugnable en lo individual cada acto legislativo de ese proceso, pues no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general.

En efecto, **los actos que integran el procedimiento legislativo están plenamente vinculados entre sí y forman una unidad en su conjunto,** por lo que solamente adquieren definitividad al momento de la publicación de la norma general que ha sido objeto de ese procedimiento legislativo, de manera que la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente se puede realizar a partir de que es publicada la norma general respectiva, porque **es en ese momento cuando los actos relativos adquieren definitividad.**

Bajo esa lógica, si la ley general impugnada que tuvo su origen en el procedimiento legislativo que se controvierte en esta vía fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, resulta procedente la impugnación de los actos que conformaron dicho proceso legislativo por parte del actor.

Lo anterior encuentra sustento en la **jurisprudencia P./J. 129/2001,**[28] de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICA-

[27] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: …
"**VI.** Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."
[28] De texto: "Si se toma en consideración, por un lado, que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento,

DA LA NORMA GENERAL." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 804, registro: 188640)

C. Causales de improcedencia advertidas de oficio

Del escrito de demanda del Municipio actor se desprende que, entre los actos que reclama, se encuentran las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se exige.

En torno a ello, este Tribunal Pleno observa que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 22, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que ha sido una posición reiterada de este Alto Tribunal que **para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir,** por lo que, ante una manifestación imprecisa o genérica como la que hace valer el Municipio actor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente, criterio que encuentra apoyo en la **jurisprudencia P./J. 64/2009,**[29] de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALI-

de tal forma que no es posible jurídicamente impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general, y por otro, que tratándose de controversias constitucionales, el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que la impugnación de actos en esa vía puede llevarse a cabo dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación del acto que se reclame; b) al en que se haya tenido conocimiento de éste; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de él, resulta inconcuso que la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente puede realizarse a partir de que es publicada la norma general emanada de dicho procedimiento, porque es en ese momento cuando los mencionados actos adquieren definitividad."

[29] De texto: "Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez

ZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio 2009, página 1461, registro: 166990)

Por otra parte, respecto del artículo sexto transitorio, primer párrafo, de la Ley General de Asentamientos Humanos, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, al ser un hecho notorio que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano ha dado cumplimiento al mandato ahí previsto, consistente en convocar a la sesión de instalación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, lo cual tuvo lugar el veintiséis de abril de dos mil diecisiete.

Cabe resaltar que aun cuando en el segundo párrafo del citado artículo sexto transitorio se ordena a los gobiernos locales y municipales a convocar en el plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Asentamientos Humanos, a la sesión de instalación de los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano, no ha lugar a declarar su sobreseimiento, pues no existe constancia alguna que permita inferir que se ha dado cumplimiento a dicho mandato.

Finalmente, al no advertirse la actualización de alguna otra causal de improcedencia, **se procede a realizar el estudio de fondo del presente asunto.**

SEXTO.—**Catálogo de temas que serán analizados en el fondo del asunto.** Para efectos metodológicos, el estudio de los diversos conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor se hará de la siguiente forma:

---

se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir."

Considerando	Tema
SÉPTIMO	**Violaciones al proceso legislativo.** Análisis del concepto de invalidez cuarto.
OCTAVO	**El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política.** Análisis de los conceptos de invalidez primero, apartados A, B, C, G y H, y tercero. (Artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVI, XXXVII; XXXVIII, XXXIX y XL; 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X; 5; 6, último párrafo; 7; 8, fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII; 9, fracciones IV y V; 10; 11; 22; 23; 26; 28; 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 36, párrafos primero y segundo, fracciones II, II (sic), IV y V; 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo; 46; 52, fracciones I y VII; 53, fracciones IV y VI; 59, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, II (sic), IV, V, VI y VII y párrafo tercero, fracciones I, II, incisos a), b) y c), fracciones (sic); 60, fracción VI; 71, fracción III; 76, párrafo primero; 93, fracción I; así como los artículos transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo).
NOVENO	**Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal.** Análisis del primer concepto de invalidez, apartados C y E (artículos 8, fracciones IV, IX, XVIII, XX, XXVIII y XXX; 9, párrafo primero y fracciones I, II y III; 35 y 117 de la ley general impugnada).
DÉCIMO	**La estrategia nacional de ordenamiento territorial, afecta la autonomía del ente municipal y la descentralización política**. Análisis del primer concepto de invalidez, apartado D (artículos 24 y 25 de la ley general impugnada).
DÉCIMO PRIMERO	**Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**. Análisis del primer concepto de invalidez, apartado D (artículos 14, 15 y 16 de la ley general impugnada)
DÉCIMO SEGUNDO	**Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, restringen la autonomía municipal.** Análisis del primer concepto de invalidez, apartado E (artículos 31, 32, 33, 34, 36, fracción I, 38 y 44 de la ley general impugnada).

DÉCIMO TERCERO	**Las facultades de la Procuraduría Agraria vinculadas con el ordenamiento territorial, vulnera la autonomía del Municipio.** Análisis del primer concepto de invalidez, apartado C (artículos 8, fracción XXVIII y cuarto transitorio de la ley impugnada).
DÉCIMO CUARTO	**La obligación dirigida a los Congresos Locales de establecer que, en la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales, se atiendan las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.** Análisis del primer concepto de invalidez, apartado C (artículo 60, fracción IX).
DÉCIMO QUINTO	**La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial.** Análisis del segundo concepto de invalidez (artículo 60, fracción VII, de la ley general impugnada).
DÉCIMO SEXTO	**Las restricciones para el destino de espacios públicos originalmente destinados a la recreación, deporte y zonas verdes, vulneran la autonomía municipal.** Análisis del primer concepto de invalidez, apartado F (artículo 75, fracción VI, de la ley general impugnada).
DÉCIMO SÉPTIMO	**La previsión relativa a compensar a los propietarios por acciones urbanas (protección de zonas de salvaguarda, derechos de vía y protección de polígonos de amortiguamiento industrial), vulnera la libre administración.** Análisis del primer concepto de invalidez, apartado H (artículo 59, fracciones VIII y IX, de la ley general impugnada).
DÉCIMO OCTAVO	**Exclusión de la participación ciudadana en materia de asentamientos humanos y de la denuncia administrativa como mecanismo de coadyuvancia entre la ciudadanía y las autoridades municipales competentes.** Análisis del primer concepto de invalidez, apartados A y B (artículos 104, 105, 106 y 108 de la ley general impugnada).

SÉPTIMO.—**Violaciones al proceso legislativo.** En primer lugar, se analizarán los planteamientos relacionados con las presuntas violaciones al proceso legislativo que dio lugar a la ley general impugnada, por ser de carácter prefe-

rente, pues de resultar fundados tendrían un efecto invalidante sobre la totalidad de las normas impugnadas, conforme a la **jurisprudencia P./J. 42/2007,**[30] emitida por este Tribunal Pleno.

En su demanda de controversia, el Municipio actor señala que en la aprobación de la ley general impugnada no se respetaron las formalidades del procedimiento legislativo, en tanto que las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso Federal discutieron y aprobaron los respectivos dictámenes de las Comisiones Legislativas, a quienes se turnó el asunto, sin haberlos publicado con la debida anticipación en las correspondientes gacetas parlamentarias, por lo que los legisladores federales no tuvieron tiempo para comprender los alcances de dicho ordenamiento.

También aduce que ni la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos ni la minuta correspondiente fueron turnadas a las Comisiones de Puntos Constitucionales de las Cámaras del Congreso de la Unión, no obstante que, por razón de su materia le correspondía conocer de ellas.

[30] De rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006). El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento."

Finalmente, sostiene que en la aprobación del Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, el presidente de la República omitió hacer las observaciones a que se refiere el artículo 72, apartado A, de la Constitución Federal.

Las alegadas violaciones al proceso legislativo resultan **infundadas** por las razones que a continuación se expresan:

En primer término, se debe señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72, párrafo primero, de la Constitución Federal, todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras se debe discutir sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Así, en el apartado A del citado artículo 72 constitucional, se dispone que una vez que un proyecto es aprobado en la Cámara de su origen, pasa a su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo Federal, quien, si no tuviera observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

Por su parte, el apartado E del artículo 72 de la Constitución Federal señala que, si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado o adicionado por la Cámara Revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su Origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo Federal, para efectos de que, en su caso, formule las observaciones a que se refiere el apartado A del artículo 72 constitucional.

Bajo el marco constitucional apuntado, **relativo al trámite de una iniciativa de ley o decreto que se devuelve, por una ocasión, a la Cámara de Origen para que ésta se pronuncie sobre las partes modificadas, adicionadas o desechadas por la Cámara Revisora,** se observa que, el proceso para la aprobación de una ley o decreto es el siguiente:

Iniciativa
De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución Federal, el derecho de iniciar leyes o decretos corresponde: al presidente de la República; a los diputados y senadores del Congreso de la Unión; a las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto tres por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

Trámite en la Cámara de Origen	
Turno a comisiones	En términos de lo dispuesto en los artículos 174, 175, numeral 1, 176 y 178 del Reglamento del Senado de la República; y de los artículos 66, 67 y 68 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la Mesa Directiva de las Cámaras respectivas, por conducto de su presidente, turna la iniciativa de ley o decreto a la Comisión o Comisiones ordinarias a quien, por razón de su competencia, le corresponda elaborar el dictamen correspondiente. De acuerdo con los artículos 39, 85 y 86 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como con el artículo 117 del Reglamento del Senado de la República, la competencia de las Comisiones ordinarias corresponde a la materia de su denominación y, en lo general, con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal.
Dictamen	En términos de lo señalado en los artículos 182, 188, 192 y 193 del Reglamento del Senado de la República; y 157, numeral 1, fracción I, 158, numeral 1, fracción IV, 176, 177 y 180 del Reglamento de la Cámara de Diputados, las Comisiones ordinarias a quienes se les haya encomendado el estudio de una iniciativa de ley o decreto, deberán emitir el dictamen correspondiente, el cual deberá ser publicado en la Gaceta Parlamentaria que corresponda, para su posterior debate y votación en el Pleno.
Publicidad del dictamen	De conformidad con lo dispuesto en el artículo 193, numeral 1, del Reglamento del Senado de la República, los dictámenes de esta Cámara deben ser publicados en su Gaceta Parlamentaria, por lo menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno donde vaya a discutirse el asunto. En tanto que, de conformidad con el artículo 97, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, los dictámenes de esta Cámara deben publicarse en su Gaceta Parlamentaria a más tardar a las veintidós horas del día previo a la sesión del Pleno en la que se presenten.

Discusión en el Pleno	Los dictámenes presentados al Pleno de las Cámaras respectivas serán objeto de discusión, primero en lo general, y luego en lo particular, de acuerdo con las reglas de debate y votación que se establecen en los Reglamentos de las respectivas Cámaras de Senadores y Diputados (artículos 198 y 199 del Reglamento del Senado de la República, y 104 del Reglamento de la Cámara de Diputados).
Trámite en la Cámara Revisora	
Minuta	En términos del artículo 72 de la Constitución Federal, una vez que la Cámara de Origen aprueba el dictamen de una ley o decreto, este pasa, en forma de minuta, a la Colegisladora para que se pronuncie al respecto. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 221 del Reglamento del Senado de la República y 216 del Reglamento de la Cámara de Diputados, y siguiendo los trámites que corresponden a una iniciativa de ley o decreto, las minutas son turnadas a la Comisión o Comisiones ordinarias competentes para la elaboración del dictamen correspondiente, el cual será sometido a consideración del Pleno para su debate y votación.
Trámite de regreso en la Cámara de Origen	
Minuta	En caso de darse el supuesto previsto en el artículo 72, apartado E, de la Constitución Federal, esto es, de que el proyecto o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara Revisora, la nueva discusión de la Cámara de su Origen versará únicamente sobre las reformas o adiciones, sin poderse alterar de manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fueran aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su Origen, se pasará el proyecto al Ejecutivo, para que, de así considerarlo, formule las observaciones a que se refiere el apartado A del citado artículo 72 constitucional, lo cual se reitera en los artículos 221, numerales 1 y 3; y 222 del Reglamento del Senado de la República, así como en los artículos 216 y 218 del Reglamento de la Cámara de Diputados.
Promulgación y publicación del decreto	
En caso de que el decreto haya sido aprobado por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, sin observaciones del Ejecutivo Federal, este último deberá ordenar su publicación, según se mandata en el artículo 72, apartado A, de la Constitución Federal.	

Con base en lo anterior, corresponde analizar la forma en que se desarrolló el procedimiento legislativo relativo a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

De la revisión de las constancias que integran la presente controversia, así como de los datos obtenidos de las páginas electrónicas oficiales de las Cámaras de Diputados y Senadores, cuyo contenido debe considerarse un hecho notorio en términos de lo establecido en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo resuelto por este Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 74/2006,[31] de rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963, registro digital: 174899), se observa que en el procedimiento legislativo que dio lugar a la aprobación de la ley impugnada, tuvieron lugar los siguientes hechos:

Iniciativa
La iniciativa de la que derivó el decreto por el que se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, fue presentada el trece de septiembre de dos mil dieciséis por los senadores Francisco de Paula Búrquez Valenzuela, Fernando Herrera Ávila, Emilio Gamboa Patrón, Luis Miguel Barbosa Huerta, Angélica del Rosario Araujo Lara, Víctor Hermosillo y Celada, María

[31] De texto: "Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que, por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento."

Lorena Marín Moreno, Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, Zoé Robledo Aburto, María Cristina Díaz Salazar, Armando Ríos Piter, Juan Carlos Romero Hicks, Ernesto Ruffo Appel, María Marcela Torres Peimbert, Héctor Larios Córdova, Jesús Casillas Romero, Daniel Amador Gaxiola, Carlos Romero Deschamps, Roberto Albores Gleason, Carmen Dorantes Martínez, Yolanda de la Torre Valdez, Enrique Burgos García, Lisbeth Hernández Lecona, María del Rocío Pineda Gochi, Margarita Flores Sánchez, Miguel Romo Medina, Ismael Hernández Deras, Ivonne Liliana Álvarez García, Graciela Ortiz González, Jorge Luis Lavalle Maury, Ernesto Javier Cordero Arroyo, Daniel Ávila Ruiz, Héctor David Flores Ávalos, María Elena Barrera Tapia y Ricardo Barroso Agramont, quienes cuentan con facultades para ello al ser integrantes del Congreso de la Unión, lo que tiene sustento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Federal y 8, numeral 1, fracción I, del Reglamento del Senado de la República (fojas 41 a 163 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).

Trámite en la Cámara de Origen	
Turno a comisiones	Mediante oficio del mismo trece de septiembre de dos mil dieciséis, la mesa directiva del Senado turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial y de Estudios Legislativos, segunda, para su estudio y dictamen correspondientes (fojas 164 y 165 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión). Posteriormente, a través de oficio expedido el catorce de septiembre siguiente, la mesa directiva del Senado amplió el turno de la mencionada iniciativa a las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, **de Vivienda** y de Estudios Legislativos, segunda, para su análisis y dictamen correspondiente (fojas 166 a 168 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).
Dictamen	Los integrantes de las Comisiones de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda y de Estudios Legislativos, segunda, fueron convocados por sus respectivos presidentes, para celebrar el veintisiete de septiembre de dos mil dieciséis, una sesión de Comisiones Unidas en la que abordaría la discusión y votación del proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. En dicha sesión fue aprobado el referido dictamen por los cinco integrantes de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; por cuatro de los cinco integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos Segunda; y por cinco de los siete integrantes de la Comisión de Vivienda.

Publicidad del dictamen	El dictamen correspondiente a la Ley General de Asentamientos Humanos fue publicado en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República correspondiente al jueves veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis.[32] Ahora bien, según consta en la versión estenográfica de la sesión del Pleno del Senado celebrada en la fecha antes indicada, el presidente de la mesa directiva consultó a la asamblea si se aceptaba la incorporación en el orden del día del dictamen en cuestión,[33] lo cual fue aceptado mediante voto aprobatorio recabado de manera económica, dispensándose también de esa misma forma la segunda lectura del dictamen en cuestión.[34]

[32] La publicación del dictamen referido puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: ***https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/66206***

[33] La incorporación de un asunto no listado previamente en el orden del día, resulta posible en términos de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Senado de la República, cuyo texto se transcribe para mayor claridad:

"**Artículo 75.**

"**1.** La mesa puede incluir en el orden del día de la sesión proyectos de ley o decreto o comunicaciones de la Cámara de Diputados recibidos con posterioridad a la publicación en la gaceta y antes del inicio de la sesión. Durante el desarrollo de la misma también puede hacerlo, previa aprobación del Pleno.

"**2.** Durante el desarrollo de la sesión se pueden agregar en el orden del día otros asuntos a solicitud de la Junta o de algún grupo parlamentario, si el Pleno lo aprueba por mayoría absoluta de votos de los asistentes. En su caso, previamente al desahogo del asunto de que se trata, los documentos relativos se distribuyen entre los senadores en la misma sesión."

[34] La versión estenográfica de la sesión del Senado de la República puede consultarse en la siguiente dirección electrónica:

https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/66206

La parte donde se hace referencia a la inclusión del dictamen aludido en el orden del día, así como la dispensa de su segunda lectura se transcribe a continuación:

"Compañeros senadores:

"Informo a ustedes que recibimos en la mesa directiva el dictamen de las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; de Vivienda; y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

"El dictamen está publicado en la Gaceta.

"En consecuencia, consulte la secretaría a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que el asunto se incorpore a la agenda de este día para su trámite.

"**La secretaria senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora:** Consulto a la asamblea, en votación económica, si se autoriza se integre a los asuntos de hoy el dictamen referido por la presidencia.

"Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano. (La asamblea asiente)

Discusión en el Pleno	De acuerdo con la versión estenográfica de la sesión de la Cámara de Senadores celebrada el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, se advierte que estuvieron presentes ochenta senadoras y senadores, por lo que se declaró la existencia de quórum legal. En ese mismo documento consta que se sometió a consideración del Pleno el dictamen de las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; de Vivienda; y de Estudios Legislativos, segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el cual fue discutido y aprobado, en lo general, así como los artículos no reservados por ochenta y tres votos a favor, cero en contra y una abstención. Respecto de la discusión en lo particular, el artículo 55 del proyecto de decreto fue aprobado en los términos del dictamen por cincuenta votos a favor, veintitrés en contra y ninguna abstención. En vista de la votación alcanzada el proyecto de decreto de la Ley General de Asentamientos Humanos fue turnado a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 72 de la Constitución Federal.
Trámite en la Cámara Revisora	
Minuta	El treinta de septiembre de dos mil dieciséis, la Cámara de Origen remitió el expediente del proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; se reforma y adiciona el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; y se reforma el artículo 3o. de la Ley de Planeación, lo cual consta en el oficio CS-LXIII-II-1P-95 (foja 295 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).
Turno a comisiones	La minuta en cuestión fue turnada para la elaboración del dictamen correspondiente, a la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; así como a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para opinión (foja 84 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión).

	Posteriormente, la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara Revisora amplió el turno de la referida minuta, agregando a la Comisión de Desarrollo Metropolitano, también para efectos de opinión.
Dictamen	En sesión de doce de octubre de dos mil dieciséis, la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial aprobó el dictamen de la minuta por mayoría de dieciséis votos a favor y tres abstenciones, integrando modificaciones a diversos artículos y la eliminación de otros propuestos por la Cámara de Origen (fojas 4 a 82 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión). En esa misma fecha fue publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, el dictamen en comento.[35]
Discusión en Pleno	El mismo doce de octubre de dos mil dieciséis, se llevó a cabo la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados. En ella, la presidenta de la mesa directiva solicitó la inclusión en el orden del día del dictamen de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, lo cual fue aprobado por

"Quienes estén por la negativa, favor de levantar la mano. (La asamblea no asiente)
"Le informo, señor presidente, que sí se autoriza la incorporación.
"**El presidente senador Pablo Escudero Morales:** Gracias.
"Consulte a la asamblea, en votación económica, si se autoriza omitir su lectura.
"**La secretaria senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora:** Consulto a la Asamblea, en votación económica, si se autoriza se omita la lectura de este dictamen.
"Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano. (La asamblea asiente)
"Quienes estén por la negativa, favor de levantar la mano. (La asamblea no asiente)
"Le informo, señor presidente, que se encuentra autorizada.
"**El presidente senador Pablo Escudero Morales:** Consulte la secretaría a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que se dispense la segunda lectura del dictamen y que se ponga a su discusión de inmediato.
"**La secretaria senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora:** Por instrucciones de la presidencia, consulto a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que se dispense la segunda lectura del dictamen anterior.
"Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano. (La asamblea asiente)
"Quienes estén por la negativa, favor de levantar la mano. (La asamblea no asiente)
"Se dispensa la segunda lectura, señor presidente.
"**El presidente senador Pablo Escudero Morales:** Se concede el uso de la palabra al senador Francisco Búrquez Valenzuela, para presentar el dictamen a nombre de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, en términos de lo dispuesto por el artículo 196 del reglamento."

[35] El dictamen en cuestión puede consultarse en la dirección electrónica siguiente: ***http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/oct/20161012-III.pdf***

	la mayoría de los diputados presentes en votación económica (foja 01 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión). El dictamen elaborado por la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial fue aprobado en lo general por trescientos tres votos a favor, treinta y uno en contra y quince abstenciones. Del mismo modo, los artículos reservados en la sesión fueron aprobados en los términos propuestos en el dictamen por doscientos ochenta votos a favor, treinta y uno en contra y veintiséis abstenciones (Fojas 206 a 220 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión). En vista de la votación alcanzada el proyecto de decreto de la Ley General de Asentamientos Humanos fue envido a la Cámara de Origen (Senado) para los efectos del artículo 72, apartado E, de la Constitución Federal.
Trámite de regreso en la Cámara de Origen (Senado)	
Minuta	El doce octubre de dos mil dieciséis fue remitida a la Cámara de Senadores la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y reforma el artículo 3o. de la Ley de Planeación (foja 357 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).
Turno a comisiones	Mediante oficio de trece de octubre de dos mil dieciséis, la presidencia de la Mesa Directiva del Senado de la República determinó turnar de manera directa dicho proyecto a las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda, y de Estudios Legislativos, segunda (fojas 440 a 443 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).
Dictamen	El mismo día trece de octubre de dos mil dieciséis, las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda, y de Estudios Legislativos, segunda, aprobaron el dictamen relativo a la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos,

	Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y reforma el artículo 3o. de la Ley de Planeación, por cuatro votos de los cinco integrantes de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; por cinco de los siete integrantes de la Comisión de Vivienda; y por cuatro de los cinco integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos, segunda. Dicho dictamen fue publicado en la Gaceta del Senado del día trece de octubre de dos mil dieciséis (fojas 443 a 591 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).
Discusión en Pleno	En la sesión del Pleno del Senado de la República celebrada el trece de octubre de dos mil dieciséis, el presidente de la mesa directiva puso a consideración de la asamblea si autorizaban incluir el dictamen de las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda, y de Estudios Legislativos Segunda, relativo al dictamen de la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y reforma el artículo 3o. de la Ley de Planeación, lo cual fue aprobado en votación económica. Del mismo modo, consta que se dispensó el trámite para omitir su primera y segunda lectura para proceder a su discusión inmediata.[36]

[36] La versión estenográfica de la sesión celebrada el trece de octubre de dos mil dieciséis, puede consultarse en la dirección electrónica siguiente:
https://www.senado.gob.mx/64/version_estenografica/2016_10_13/1744
La autorización para incluir el dictamen de la minuta en cuestión, así como para dispensar la primera y segunda lectura se advierte de la siguiente transcripción de la versión estenográfica de la sesión referida:
"Compañeros senadores:
"Informo a ustedes que recibimos en la mesa directiva el dictamen de las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y de Ordenación Territorial; de Vivienda; y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos; Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; y se reforma el artículo 3 de la Ley de Planeación.
"Como se les informó al inicio de la sesión, el proyecto en cuestión se turnó de manera directa a las comisiones en esta mañana.
"Consulte la secretaría a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que el asunto se incorpore a la agenda de este día para su trámite.
"**La secretaria senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora:** Consulto a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que se integre a los asuntos de hoy el dictamen referido por la presidencia.
"Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar su mano. (La asamblea asiente)

	El dictamen de la referida minuta fue aprobado finalmente en lo general, por ochenta y un votos a favor; 4 en contra y una abstención. Por lo que se refiere a los artículos reservados, estos fueron aprobados en los términos propuestos en el dictamen por una votación de sesenta y ocho votos a favor; veintitrés votos en contra y una abstención.

"Quienes estén por la negativa, también manifestarlo levantando su mano. (La asamblea no asiente)
"Sí se autoriza su incorporación, señor presidente.
"**El presidente senador Pablo Escudero Morales:** Gracias.
"El dictamen está disponible en sus escaños, por lo que solicito a la secretaría consulte a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que se omita su lectura.
"**La secretaria senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora:** Consulto a la asamblea, en votación económica, si se autoriza se omita la lectura del dictamen.
"Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar su mano. (La asamblea asiente)
"Quienes estén por la negativa, favor de levantar su mano. (La asamblea no asiente)
"Sí se autoriza, señor presidente.
"**El presidente senador Pablo Escudero Morales:** Gracias.
"Consulte la secretaría a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que se dispense su segunda lectura y se ponga a discusión de manera inmediata.
"**La secretaria senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora:** Consulto a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que se dispense la segunda lectura del anterior dictamen.
"Quien esté a favor, favor de levantar su mano. (La asamblea asiente)
"Quienes estén por la negativa, también levantar su mano. (La asamblea no asiente)
"Sí se autoriza la dispensa de la segunda lectura, señor presidente.
"**El presidente senador Pablo Escudero Morales:** Muchas gracias.
"El proyecto de referencia se desprende de la minuta que la Cámara de Diputados devuelve con modificaciones.
"En términos de la fracción e) del artículo 72 constitucional, en esta devolución el Senado sólo puede discutir los artículos que fueron modificados por la colegisladora.
"Para su conocimiento les informo que las modificaciones son.
"Artículos 3, 4, 8, 9, 15, 22, 23, 25, 32, 36, 45, 73, 89 y 102.
"Se eliminaron los artículos 34 y 35.
"La eliminación de los dos anteriores ocasiona que se recorra en su numeración los artículos del 36 al 121 para quedar como 34 a 119.
"Deberemos de votar estos artículos modificados con esta nueva numeración.
"Se suprime el artículo 2 del decreto referido a la Ley de Metrología y Normalización.
"En consecuencia, se deberá votar el nuevo artículo 2 que contiene las reformas a la Ley de Planeación, y se modifican los transitorios 3, 5, 9, 10, 11 y 15.
"Se concede ahora el uso de la palabra a la senadora María Elena Barrera Tapia, para presentar el dictamen a nombre de las comisiones, en términos de lo dispuesto por el artículo 196 del reglamento, hasta por 10 minutos.
"**La senadora María Elena Barrera Tapia:** Muchas gracias, señor presidente."

	Por lo anterior, se determinó que el decreto así aprobado, fuera remitido al titular del Ejecutivo Federal para los efectos del artículo 72 de la Constitución General.

Promulgación y publicación del decreto

Sin que el titular del Poder Ejecutivo Federal formulara alguna observación al decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, éste fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

Tomando en cuenta la forma en que se desarrolló el proceso legislativo de la Ley General de Asentamientos Humanos, a continuación, se dará respuesta a los cuestionamientos que hizo valer el actor.

En relación con que los dictámenes de la ley impugnada no fueron publicados con la debida anticipación en las gacetas parlamentarias de ambas Cámaras, en ello le asiste la razón al Municipio promovente; sin embargo, **tal irregularidad carece de potencial invalidante,** pues no se observa que dicha circunstancia haya afectado el carácter democrático del debate parlamentario que culminó con la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, sostuvo lo siguiente:

"… la violación a las formalidades del procedimiento legislativo no puede abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio que podríamos llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un

caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

"Este último principio está estrechamente vinculado con la esencia y valor mismo de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayor parte de las democracias contemporáneas. La democracia representativa es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte, tanto de las mayorías como de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública, lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo –y a la necesidad de imponer su respeto, incluso, a los legisladores mismos, cuando actúan como órgano de reforma constitucional–.

"En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de los ciudadanos, que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

"Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final, a menos que su opinión coincida con un número

suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Cámara, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

"Así, en conclusión, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

"De conformidad con lo expuesto, para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

"1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

"2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

"El cumplimiento de los anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que, de lo que se trata, es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo."

Tomando en consideración lo anterior, se observa que, en el caso del procedimiento legislativo seguido para la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos, se cumplieron con los tres estándares mencionados en el precedente citado.

En términos de lo dispuesto en los artículos 192 y 193, numeral 1, del Reglamento del Senado de la República,[37] los dictámenes que se elaboren en tal Cámara deben publicarse en su gaceta al menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno donde serán puestos a debate y votación.

Del mismo modo, de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara de Diputados,[38] los dictámenes deben publicarse en la gaceta de dicho órgano legislativo a más tardar a las veintidós horas del día previo a la sesión del Pleno en la que se presenten.

[37] Artículo 192
"1. Una vez aprobado en Comisiones todo dictamen, independientemente del sentido en que se emita, se remite al presidente para su inscripción en el orden del día, publicación en la gaceta y posterior debate y votación en el Pleno."
"Artículo 193
"1. Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la gaceta cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación."
[38] "Artículo 97. 1. Las iniciativas, minutas e iniciativas con vencimiento de plazo a discusión, dictámenes, votos particulares, actas, proposiciones o acuerdos deberán publicarse en la gaceta a más tardar, a las 22:00 horas del día anterior a la sesión en la que se presenten."

Ahora bien, por lo que corresponde al primer dictamen presentado por las Comisiones de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda y de Estudios Legislativos Segunda, del Senado de la República, relativo al proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, se aprecia que éste fue publicado en la correspondiente Gaceta Parlamentaria el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, es decir, el mismo día en que fue sometido a consideración del Pleno de la mencionada Cámara.

Por su parte, el dictamen correspondiente a la minuta relativa al decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos a cargo de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Diputados fue publicado en la Gaceta de dicho órgano legislativo el doce de octubre de dos mil dieciséis, esto es, el mismo día en que se celebró la sesión del Pleno en que se discutió dicho asunto.

Finalmente, el dictamen correspondiente a la minuta que fue turnada a las Comisiones de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda y de Estudios Legislativos Segunda, del Senado de la República, fue publicado en la Gaceta de dicha Cámara el trece de octubre de dos mil dieciséis, o sea, el mismo día en que fue sometido a discusión y votación ante el Pleno del Senado de la República.

Considerando tales hechos, resulta cierto que los dictámenes relativos al decreto por el cual se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, tanto los que fueron elaborados en la Cámara de Origen, como aquél de la Cámara Revisora, fueron publicados sin la anticipación ordenada en sus respectivos reglamentos, pues éstos se difundieron en las Gacetas correspondientes el mismo día en que fueron sometidos a consideración del Pleno, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Del mismo modo, se observa que para la incorporación del orden del día de dichos dictámenes se dejaron de observar las disposiciones reglamentarias de ambas Cámaras que regulan tal actuación parlamentaria.

Así, por lo que respecta al Reglamento del Senado de la República, en su artículo 73[39] se dice que la solicitud para incluir un asunto en el orden del día debe realizarse a más tardar a las dieciocho horas del día previo a la sesión, lo cual no fue atendido pues como se expuso, la incorporación de los dictámenes relativos a la Ley General de Asentamientos Humanos elaborados en el Senado de la República fue solicitada y aprobada el mismo día de la sesión donde se analizaron tales documentos.

Por su parte, en el artículo 64 del Reglamento de la Cámara de Diputados,[40] se dice que la inclusión de un asunto no listado en el orden del día debe realizarse por conducto de la Junta de Coordinación Política. En este caso, tal disposición no fue observada, pues la petición de inclusión del dictamen concerniente a la Ley General de Asentamientos Humanos que fue discutido en el Pleno de la Cámara de Diputados en su sesión de doce de octubre de dos mil dieciséis fue realizada por la presidenta de la Mesa Directiva de dicha Cámara y aprobada por la mayoría del Pleno del órgano legislativo.

Sin embargo, de las versiones estenográficas de las sesiones del Pleno de la Cámara de Senadores celebradas los días veintinueve de septiembre y trece de octubre de dos mil dieciséis; así como la del Pleno de la Cámara de Diputados de doce de octubre de dos mil dieciséis, se puede observar que tales irregularidades **no impidieron a los legisladores federales de ambas Cámaras intervenir en el correspondiente debate parlamentario con conocimiento sobre la cuestión sobre la que habrían de pronunciarse, ni se observa que**

[39] "Artículo 73
"1. La solicitud para incluir un asunto en el orden del día se remite al presidente, con la indicación del grupo parlamentario, senador o senadores que lo promueven, observando los siguientes requisitos:
"I. Se presenta por escrito a más tardar a las 18:00 horas del día anterior a la sesión; y,
"II. Se acompaña con el correspondiente archivo electrónico y una versión impresa firmada por el autor o autores.
"2. El presidente, a más tardar a las 21:00 horas del día previo a la sesión, envía el orden del día a los demás integrantes de la mesa y a los coordinadores de los grupos parlamentarios."

[40] "Artículo 64. 1. La Junta podrá proponer la inclusión de un punto en el orden del día que no se encuentre originalmente publicado en la gaceta. Para ello, deberá hacer la solicitud al presidente quien ordenará que el asunto se distribuya a los diputados y diputadas en forma electrónica y a solicitud, en forma impresa, antes de que lo ponga a consideración del Pleno."

ello haya traído la exclusión de alguna de las fuerzas políticas en la discusión de dicho asunto.

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que, en la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados celebrada el doce de octubre de dos mil dieciséis, el diputado Juan Romero Tenorio sometió a consideración de dicho órgano colegiado una moción suspensiva para que el dictamen relativo a la minuta enviada por la Cámara de Origen fuera devuelto a comisiones; sin embargo, es de resaltar que dicha moción tenía por objeto que la comisión encargada del dictamen, atendiera diversas cuestiones que, a juicio de su promovente, constituían omisiones y contradicciones en el cuerpo del proyecto de la Ley General de Asentamientos Humanos, es decir, **versaba sobre aspectos de fondo relacionados con el contenido del citado ordenamiento, por lo que resulta claro que la petición de devolución a la Comisión Dictaminadora no se sustentó en un supuesto desconocimiento del dictamen que fue sometido al Pleno de la Cámara de Diputados.**[41] Dicha moción suspensiva fue desechada por la mayoría de las y los diputados presentes en la citada sesión.[42]

Por tanto, **visto en su integridad el proceso legislativo seguido para la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos,** no se advierte que la forma en la que fueron publicados e incorporados en el orden del día los dictámenes relativos al decreto relativo a dicho ordenamiento haya afectado los principios de la democracia deliberativa y representativa, pues de las constancias que obran en el expediente se desprende que para su aprobación fueron respetadas las reglas de quórum, debate y votación previstos en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como

[41] El diputado promovente de la moción suspensiva señaló lo siguiente:
"Solicito la devolución del dictamen porque es un tema trascendental, se va a violar la propiedad ejidal, la propiedad comunal. Se violentan derechos fundamentales de las comunidades indígenas al no ser contempladas para la consulta respecto al futuro de sus terrenos, de sus suelos tradicionales. Se afecta el proceso de consulta para toda la ciudadanía, trae un esquema de coordinación que delega funciones sustantivas a los estados y no se establecen parámetros o lineamientos para una regulación objetiva del crecimiento urbano, no se establecen reglas claras para la construcción de reservas urbanas."

[42] Lo anterior puede consultarse en las fojas 206 vuelta a 209 vuelta del cuaderno de pruebas formado con las documentales aportadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

en los reglamentos de las respectivas Cámaras del Congreso de la Unión, lo que se aprecia en la participación de todas las fuerzas políticas en la aprobación del decreto en cuestión respecto del cual pudieron posicionarse libremente, e incluso, presentar las reservas que estimaron conducentes.

Por otra parte, en lo que respecta a lo manifestado por el actor en cuanto a que la iniciativa, así como las correspondientes minutas, debieron ser turnadas a las Comisiones de Puntos Constitucionales de ambas Cámaras del Congreso General, resulta infundado.

Lo anterior es así, pues de acuerdo con los artículos 39 y 86 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones ordinarias, tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores, tienen a su cargo, entre otras funciones, tareas de dictamen legislativo cuya competencia está determinada por la materia propia de su denominación.

La iniciativa de ley que dio origen al ordenamiento impugnado fue presentada por diversos senadores con el fin de expedir la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. De la lectura de la iniciativa en cuestión, se desprende que su objeto consistía en fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general para ordenar el territorio y los asentamientos humanos, así como establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

En vista del objeto del ordenamiento materia de la iniciativa en cuestión, la Cámara de Senadores determinó turnar a las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial y de Estudios Legislativos Segunda, dicha propuesta para su estudio y dictamen correspondiente, extendiendo posteriormente el turno a la Comisión de Vivienda.

Es por ello por lo que, atendiendo al objeto de regulación de la iniciativa en cuestión, **no resultaba procedente que interviniera en su dictamen la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República,** considerando que el ordenamiento propuesto no suponía la reforma o modificación a alguna disposición prevista en la Constitución Federal.

Al aprobarse en la Cámara de Origen (Senado), el proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; se reforma y adiciona el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y se reforma el artículo 3o. de la Ley de Planeación, y enviarse a la Cámara Revisora para los efectos del artículo 72 de la Constitución Federal, la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados determinó enviar la minuta respectiva a la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial para que emitiera el dictamen correspondiente; así como a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Desarrollo Metropolitano para opinión.

Lo anterior resulta adecuado considerando la materia de los ordenamientos que abarcaba la minuta aprobada por la Cámara de Origen, así como lo dispuesto en el artículo 39, numeral 3, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.[43]

Al haber sido modificados por la Cámara Revisora (Diputados) algunos de los artículos de la minuta enviada por la Colegisladora, ésta fue devuelta a la Cámara de Origen (Senado), la cual, en términos de lo previsto en el artículo 221, numeral 3, del Reglamento del Senado de la República[44] determinó enviar la minuta respectiva a las mismas comisiones que conocieron de la iniciativa en su origen para que elaboraran el dictamen correspondiente.

En vista de que ninguno de los ordenamientos que fueron objeto de reforma incidían en la modificación de algún precepto de la Constitución Federal, no le asiste la razón al Municipio actor en cuanto a que, en el análisis de la iniciativa,

[43] "Articulo 39. …
"3. Las Comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por los artículos 26, apartado A, párrafo cuarto y 93, párrafo primero, de la Constitución, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencia y entidades de la administración pública federal."

[44] "Artículo 221. …
"3. Si un proyecto sólo se desecha en parte por la Cámara de Diputados, el nuevo dictamen en el Senado es formulado por las mismas Comisiones y se refiere exclusivamente a las observaciones o modificaciones realizadas."

así como de las minutas que dieron lugar a la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos debía tener participación la Comisión de Puntos Constitucionales.

Finalmente, **en relación con la supuesta omisión del Ejecutivo Federal de formular al Congreso General las observaciones** a que se refiere el artículo 72, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también resulta infundado, pues en términos de lo dispuesto en dicho precepto el derecho de veto ahí previsto consiste en una facultad conferida al titular del Poder Ejecutivo para realizar libremente observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto emitido por el Legislativo, por lo que su ejercicio es potestativo, de ahí que no es posible que dicho servidor público pueda incurrir en omisión si, por la razón que fuera, decide no hacer observación alguna a los proyectos aprobados por el Congreso de la Unión.

OCTAVO.—**El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política.** En sus **conceptos de invalidez primero, apartados A, B, C, G y H y tercero,** el Municipio actor aduce que la ley general impugnada afecta su competencia constitucional, pues sus disposiciones, en su conjunto, imponen a nivel nacional un único modelo de desarrollo urbano, el cual produce un efecto pernicioso de concentración o centralización de las decisiones en materia de desarrollo urbano en favor de los Poderes Federales, mermando el ámbito de libertad de los órdenes de gobierno local y municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, ocasionando con ello, su dependencia y subordinación.

En ese sentido, destaca que los artículos 1; 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVI, XXXVII; XXXVIII, XXXIX y XL; 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X; 5; 6, último párrafo; 7; 8, fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII; 9, fracciones IV y V; 10; 11; 22; 23; 26; 28; 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 36, párrafos primero y segundo, fracciones II, III, IV y V; 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo; 46; 52, fracciones I y VII; 53, fracciones IV y VI; 59, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII y párrafo tercero, fracciones I, II, incisos a), b) y c); 60, fracción VI; 71, fracción III; 76, párrafo primero; 93,

fracción I; así como los artículos transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo, todos de la ley general impugnada, imponen un modelo único de desarrollo urbano, a través del cual se obliga a los Estados y Municipios a promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Precisa que los artículos a que alude, no se limitan a fijar normas básicas para el ordenamiento del uso del suelo y de los asentamientos humanos, ni establecer la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno, sino que regulan en forma amplia, detallada y sistemática la manera en que los Estados y Municipios deben ejercer sus facultades sin considerar sus necesidades particulares, así como sus características políticas, sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales y urbanísticas. Lo anterior a juicio del actor, produce un estado de vulnerabilidad política y jurídica de las entidades federativas y Municipios en cuanto al libre y responsable desarrollo de sus facultades en la materia.

Además, se duele de la abrogación del artículo 3 de la anterior Ley General de Asentamientos Humanos, pues a su parecer, el Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de su facultad prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal, al ejercer tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, lo que llevó a una restricción y anulación de las competencias locales y municipales en materia de ordenamiento territorial de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

A su parecer, lo anterior impide, por un lado, que los Congresos Estatales expidan normas que salvaguarden la adecuada mezcla de usos de suelo; y por otro, que los Municipios establezcan en la zonificación de sus territorios los usos y destinos permitidos, condicionados y prohibidos; las disposiciones aplicables a usos condicionados, la compatibilidad entre usos y destinos permitidos, así como las densidades de población y construcción, entre otras cuestiones, lo que genera un vacío normativo que impide a esos órdenes de gobierno cumplir los principios y objetivos previstos en los artículos 25, 26, apartado A y 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

Bajo esa línea de pensamiento, el actor considera que la ley general impugnada transgrede el artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Ameri-

cana sobre Derechos Humanos, en relación con las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como con la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

Lo anterior, pues al comparar el enfoque y las premisas de las que partía la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos con las premisas y el enfoque de la ley general impugnada es posible advertir que se viola el principio de progresividad en cuanto a descentralización política se refiere, porque además de que la autonomía de los ámbitos locales y municipales no se ve fortalecida, la participación ciudadana en esta materia se verá reducida en la práctica.

Los artículos que refiere la parte actora establecen lo siguiente:

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

"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:

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

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

"III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la

Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación de la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos;

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

"V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia."

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

"VII. Consejo Nacional: El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;

"…

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

"…

"XIV. Desarrollo Metropolitano: proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones;

"…

"XIX. Espacio edificable: suelo apto para el uso y aprovechamiento de sus propietarios o poseedores en los términos de la legislación correspondiente;

"…

"XXXII. Secretaría: la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;

"…

"XXXVI. Usos del suelo: los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población o asentamiento humano;

"XXXVII. Zona metropolitana: Centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional;

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

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

"XL. Zonificación secundaria: la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos."

"Artículo 4. La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:

"I. Derecho a la ciudad. Garantizar a todos los habitantes de un asentamiento humano o centros de población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia;

"II. Equidad e inclusión. Garantizar el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad, promoviendo la cohesión social a través de medidas que impidan la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos. Promover el respeto de los derechos de los grupos vulnerables, la perspectiva de género y que todos los habitantes puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamientos, infraestructura y actividades económicas de acuerdo a sus preferencias, necesidades y capacidades;

"III. Derecho a la propiedad urbana. Garantizar los derechos de propiedad inmobiliaria con la intención de que los propietarios tengan protegidos sus derechos, pero también asuman responsabilidades específicas con el Estado y con la sociedad, respetando los derechos y límites previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley. El interés público prevalecerá en la ocupación y aprovechamiento del territorio;

"IV. Coherencia y racionalidad. Adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales; así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos;

"V. Participación democrática y transparencia. Proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio. Para lograrlo se garantizará la transparencia y el acceso a la información pública de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y demás legislación aplicable en la materia;

"VI. Productividad y eficiencia. Fortalecer la productividad y eficiencia de las ciudades y del territorio como eje del crecimiento económico, a través de la

consolidación de redes de vialidad y movilidad, energía y comunicaciones, creación y mantenimiento de infraestructura productiva, equipamientos y servicios públicos de calidad. Maximizar la capacidad de la ciudad para atraer y retener talentos e inversiones, minimizando costos y facilitar la actividad económica;

"…

"X. Accesibilidad universal y movilidad. Promover una adecuada accesibilidad universal que genere cercanía y favorezca la relación entre diferentes actividades urbanas con medidas como la flexibilidad de usos del suelo compatibles y densidades sustentables, un patrón coherente de redes viales primarias, la distribución jerarquizada de los equipamientos y una efectiva movilidad que privilegie las calles completas, el transporte público, peatonal y no motorizado."

"Artículo 5. Toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en el artículo anterior, sin importar el orden de gobierno de donde emana."

"Artículo 6. …

"En términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

"Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidos 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:

"I. Formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos, así como el ordenamiento territorial, en coordinación con otras dependencias de la administración pública federal;

"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;

"…

"VI. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;

"VII. Elaborar, apoyar y ejecutar programas que tengan por objeto satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, lo anterior con la colaboración entre las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes, con la coordinación entre éstas y los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios, y con la participación y concertación con los diversos grupos sociales;

"…

"X. Formular y ejecutar el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento;

"…

"XXIV. Crear y administrar el sistema de información territorial y urbano de conformidad con lo dispuesto en esta ley;

"…

"XXVII. Aprobar con el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la estrategia nacional de ordenamiento territorial, así como sus modificaciones."

"Artículo 9. …

"IV. La homologación de contenidos, metodologías y expresión gráfica para la elaboración de los planes y programas en la materia, y los criterios para su actualización con una visión de largo plazo; y,

"V. La prevención y atención de contingencias en los centros de población para el fortalecimiento de la resiliencia.

"Mismas que deberán ser observadas por los tres órdenes de gobierno."

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:

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

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

"III. 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;

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

"V. Formular, aprobar y administrar su programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como vigilar y evaluar su cumplimiento con la participación de los Municipios y la sociedad;

"VI. Promover y decretar la fundación de nuevos centros de población, a partir de las propuestas que hagan la secretaría o los Municipios;

"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;

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

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

"XI. Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los programas de desarrollo urbano, de conurbaciones y zonas metropolitanas incluyendo el enfoque de género y el marco de los derechos humanos;

"XII. Emitir y, en su caso, modificar la legislación local en materia de desarrollo urbano que permita contribuir al financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano en condiciones de equidad, así como para la recuperación de las inversiones públicas y del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano;

"XIII. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos previstos en esta ley y en las leyes de las entidades federativas que, en su caso, corresponda;

"XIV. Establecer y participar en las instancias de coordinación metropolitana en los términos de esta ley;

"XV. Coordinar sus acciones con la Federación, con otras entidades federativas sus Municipios o demarcaciones territoriales, según corresponda, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano; así como para la ejecución de acciones, obras e inversiones en materia de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, incluyendo las relativas a la movilidad y a la accesibilidad universal;

"XVI. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, atendiendo a los principios de esta ley y a lo establecido en las leyes en la materia;

"XVII. Apoyar a los Municipios que lo soliciten, en la administración de los servicios públicos municipales, en los términos de las leyes aplicables;

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

"XIX. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano, o convenir con ellas la transferencia de facultades estatales en materia urbana, en términos de los convenios que para ese efecto se celebren;

"XX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los Programas Estatales de Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano, conforme a lo que prevea la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones a tales disposiciones;

"XXI. Aplicar y promover las políticas y criterios técnicos de las legislaciones fiscales, que permitan contribuir al financiamiento del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, desarrollo regional y desarrollo metropolitano en condiciones de equidad, así como la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano;

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

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

"XXIV. Prevenir y evitar la ocupación por asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable;

"XXV. Establecer en las leyes y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, en las cuales se debe prever por lo menos las formalidades y requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, tiempos de respuesta, medios de impugnación, medidas de seguridad y sanciones, causas de revocación y efectos para la aplicación de afirmativas o negativas fictas, tendientes a garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia;

"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,

"XXVII. Las demás que les señalen esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales."

"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;

"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población que se encuentren dentro del Municipio;

"III. Formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población que se encuentren dentro del Municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven;

"IV. Promover y ejecutar acciones, inversiones y servicios públicos para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, considerando la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres y el pleno ejercicio de derechos humanos;

"V. Proponer a las autoridades competentes de las entidades federativas la fundación y, en su caso, la desaparición de centros de población;

"VI. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos de esta ley y de la legislación local;

"VII. Celebrar convenios de asociación con otros Municipios para fortalecer sus procesos de planeación urbana, así como para la programación, financiamiento y ejecución de acciones, obras y prestación de servicios comunes;

"VIII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros Municipios, demarcaciones territoriales o con los particulares, convenios y acuer-

dos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;

"IX. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;

"X. Coordinar sus acciones y, en su caso, celebrar convenios para asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros Municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local;

"XI. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o Programas de Desarrollo Urbano y sus correspondientes reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios;

"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;

"XV. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o Programas de Desarrollo Urbano y las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios;

"XVI. Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o Programas de desarrollo urbano y de zonas metropolitanas y conurbaciones, en el marco de los derechos humanos;

"XVII. Participar en la creación y administración del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; así como generar los instrumentos que permitan la disponibilidad de tierra para personas en situación de pobreza o vulnerabilidad;

"XVIII. Atender y cumplir los lineamientos y normas relativas a los polígonos de protección y salvaguarda en zonas de riesgo, así como de zonas restringidas o identificadas como áreas no urbanizables por disposición contenidas en leyes de carácter federal;

"XIX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o Programas de Desarrollo Urbano y reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones de las disposiciones jurídicas de tales planes o Programas de Desarrollo Urbano y, en su caso, de ordenación ecológica y medio ambiente;

"XX. Formular y ejecutar acciones específicas de promoción y protección a los espacios públicos;

"XXI. Informar y difundir anualmente a la ciudadanía sobre la aplicación y ejecución de los planes o Programas de Desarrollo Urbano;

"XXII. Crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de desarrollo urbano y los que de ellos emanen de conformidad con lo dispuesto por esta ley;

"XXIII. Promover el cumplimiento y la plena vigencia de los derechos relacionados con los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y la vivienda;

"XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos; y,

"XXV. Las demás que les señale esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales."

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

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

"Artículo 23. La planeación y regulación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población, se llevarán a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de:

"I. La estrategia nacional de ordenamiento territorial;

"II. Los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;

"III. Los Programas de Zonas Metropolitanas o Conurbaciones;

"IV. Los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, y

V. Los planes o Programas de Desarrollo Urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano, tales como los de centros de población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.

"Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta ley y, en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables. Son de carácter obligatorio, y deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano.

"La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación de las zonas metropolitanas para coordinar acciones e inversiones que propicien el desarrollo y regulación de los asentamientos humanos, con la participación que corresponda a los Municipios de acuerdo con la legislación local.

"Los instrumentos de planeación referidos, deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, y contando con los dictámenes de validación y congruencia que para ese fin serán solicitados y emitidos por los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento."

"Artículo 26. El Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo y a la estrategia nacional de ordenamiento territorial y contendrá:

"I. El diagnóstico de la situación del ordenamiento territorial y los asentamientos humanos en el país, que incluya, entre otros elementos, el patrón de distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional;

"II. Las políticas, objetivos, prioridades y lineamientos estratégicos para el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano del país;

"III. La estructura de sistemas urbanos rurales en el país y la caracterización de los centros de población que conforman el Sistema Nacional Territorial;

"IV. Las políticas y estrategias para el ordenamiento territorial de los Sistemas Urbano Rurales, Asentamientos Humanos y al Desarrollo Urbano de los Centros de Población;

"V. Las orientaciones para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;

"VI. Las necesidades que en materia de desarrollo urbano planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población;

"VII. Las estrategias generales para prevenir los impactos negativos en el ambiente urbano y regional originados por la fundación y crecimiento de los centros de población y para fomentar la gestión integral del riesgo y la resiliencia urbana en el marco de derechos humanos;

"VIII. Las políticas generales para el ordenamiento territorial, de las zonas metropolitanas y conurbaciones, de los asentamientos humanos y centros de población;

"IX. Los lineamientos y estrategias que orienten la inversión pública y privada a proyectos prioritarios para el desarrollo urbano del país;

"X. Las metas generales en cuanto a la calidad de vida en los centros de población urbanos y rurales del país, así como en las comunidades indígenas;

"XI. Los requerimientos globales de reservas territoriales para el desarrollo urbano, así como los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;

"XII. La indicación de los mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo urbano para la ejecución y cumplimiento del programa;

"XIII. Los criterios, mecanismos, objetivos e indicadores en materia de resiliencia que deberán observar los tres órdenes de gobierno en la elaboración de sus programas o planes en las materias de esta ley; y,

"XIV. Esquemas y mecanismos que fomenten la equidad, inclusión y accesibilidad universal en el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y los asentamientos humanos."

"Artículo 28. Los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, los planes o programas municipales de desarrollo urbano, serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal en la materia, y en congruencia con las normas oficiales mexicanas en la materia. …"

"Artículo 29. Las entidades federativas, al formular sus programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano correspondientes, deberán considerar los elementos siguientes:

"I. Los lineamientos generales de articulación y congruencia con la estrategia nacional de ordenamiento territorial;

"II. El análisis y congruencia territorial con el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, los programas de ordenamiento ecológico, de prevención de riesgos y de otros programas sectoriales que incidan en su ámbito territorial estatal; y,

"III. El marco general de leyes, reglamentos y normas y los planes territoriales de ámbitos territoriales más amplios o que se inscriben en el plan o programa en formulación. …"

"Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes: …

"II. Un consejo consultivo de desarrollo metropolitano que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas.

"Dicho Consejo se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y

expertos en la materia, este último sector que deberá conformar mayoría en el consejo. Sus integrantes elegirán a quien los presida;

"III. Los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y Municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente. La Comisión de Ordenamiento Metropolitano y el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano que sesionarán por lo menos trimestralmente. Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por esta ley y la legislación estatal aplicable;

"IV. Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes; y,

"V. Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano."

"Artículo 37. Los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, deberán tener:

"I. Congruencia con la estrategia nacional de ordenamiento territorial;

"…

"III. Estrategias y proyectos para el desarrollo integral de la zona metropolitana o conurbación, que articulen los distintos ordenamientos, planes o programas de desarrollo social, económico, urbano, turístico, ambiental y de cambio climático que impactan en su territorio;

"IV. La delimitación de los centros de población con espacios geográficos de reserva para una expansión ordenada a largo plazo, que considere estimaciones técnicas del crecimiento;

"V. Las prioridades para la ocupación de suelo urbano vacante, la urbanización ordenada de la expansión periférica y la localización adecuada en relación con el área urbana consolidada de suelo apto para la urbanización progresiva;

"VI. Las políticas e instrumentos para la reestructuración, localización, mejoramiento de la infraestructura y los equipamientos del ámbito metropolitano;

"…

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

"Artículo 46. Los planes o Programas de Desarrollo Urbano deberán considerar las normas oficiales mexicanas emitidas en la materia, las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y en los atlas de riesgos para la definición de los usos del suelo, destinos y reservas. Las autorizaciones de construcción, edificación, realización de obras de infraestructura que otorgue la secretaría o las entidades federativas y los Municipios deberán realizar un análisis de riesgo y en su caso definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil."

"Artículo 52. La legislación estatal en la materia señalará los requisitos y alcances de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y establecerá las disposiciones para:

"I. La asignación de usos del suelo y destinos compatibles, promoviendo la mezcla de usos del suelo mixtos, procurando integrar las zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo, impidiendo la expansión física desordenada de los centros de población y la adecuada estructura vial;

"…

"VII. La compatibilidad de los servicios públicos y la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión, en cualquier uso de suelo, para zonas urbanizables y no urbanizables; …"

"Artículo 53. Para la ejecución de acciones de mejoramiento y conservación de los centros de población, además de las previsiones señaladas en el

artículo anterior, la legislación estatal en la materia establecerá las disposiciones para:

"…

"IV. La previsión que debe existir de áreas verdes, espacios públicos seguros y de calidad, y espacio edificable;

"…

"VI. El reordenamiento, renovación o densificación de áreas urbanas deterioradas, aprovechando adecuadamente sus componentes sociales y materiales; …"

"Artículo 59. Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

"La zonificación primaria, con visión de mediano y largo plazo, deberá establecerse en los programas municipales de desarrollo urbano, en congruencia con los programas metropolitanos en su caso, en la que se determinarán:

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

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

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

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

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

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

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

"La zonificación secundaria se establecerá en los planes o programas municipales de desarrollo urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

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

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

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

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

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

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

"Artículo 60. La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos.

"…

"VI. Deberá definir los medios e instancias de impugnación administrativa y judicial que, en su caso, procedan; …"

"Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán:

"…

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

"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. …"

"Artículo 93. Las autoridades deberán promover la participación social y ciudadana, según corresponda, en al menos las materias siguientes:

"I. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o Programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta ley; …"

"Artículos transitorios

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Segundo. Se abroga la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993 y se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a lo establecido en la presente ley."

"Tercero. En un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán crear o adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los contenidos de este instrumento.

"En el caso de la Ciudad de México, la Legislatura de la Ciudad de México, las autoridades del gobierno central y de las demarcaciones territoriales correspondientes, deberán efectuar las adecuaciones legislativas y reglamentarias de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con las disposiciones de la Constitución de la Ciudad de México una vez que entren en vigor."

"…

"Quinto. En un plazo de dos años contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, se formularán, o adecuarán los planes y programas de desarrollo urbano de los centros de población mayores a cien mil habitantes, así como los planes nacional, estatales y metropolitanos, incluyendo todos los nuevos instrumentos de gestión a los que alude esta ley, incluidos de manera primordial los instrumentos de participación democrática y ciudadana contenidos en el título décimo primero de la ley que se expide.

"Los registros públicos de la propiedad, los catastros y el Registro Agrario Nacional estarán a lo señalado en los artículos 60, 111 y 112 del presente decreto, una vez que sean adecuados los planes y programas mencionados en el párrafo anterior."

"Sexto. En un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de este decreto, el titular de la secretaría, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano deberá convocar a la sesión de instalación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

"Los gobiernos locales y municipales, convocarán en el mismo plazo a las sesiones de instalación de los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano."

"Séptimo. En un plazo no mayor de seis meses a partir de la entrada en vigor de este decreto, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, emitirá los lineamientos para la integración y funcionamiento del Consejo Nacional."

Ahora bien, en atención a lo expuesto por el Municipio actor, se observa que **su alegato principal va dirigido a cuestionar en su conjunto el sistema previsto en la ley general impugnada** en la medida en que, a su parecer, centraliza las decisiones en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos en los Poderes Federales, al regular en forma amplia y detallada la manera en que los órdenes de gobierno locales y municipales deberán ejercer sus facultades de planeación sin considerar sus necesidades particulares, así como sus características políticas, sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales y urbanísticas al imponer un modelo único de desarrollo urbano que obliga a esos ámbitos de gobierno a flexibilizar y promover usos de suelo mixtos, prohibir su separación, densificar las construcciones, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

De esta forma lo que el actor cuestiona es la manera en la que el Congreso Federal ejerció sus facultades en materia de asentamientos humanos por estimar que se excedió en su competencia regulatoria al mermar el ámbito de libertad de los órdenes de gobierno local y municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, ocasionando con ello su dependencia y subordinación.

Son **parcialmente fundados** los argumentos que hace valer el actor.

Este Tribunal Constitucional ha desarrollado una doctrina jurisprudencial en torno a la materia de asentamientos humanos, atendiendo, por una parte, a lo resuelto por este Pleno en las **controversias constitucionales 94/2009, 99/2009** y **100/2009;**[45] y por otra, lo sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal,

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

al resolver la **controversia constitucional 62/2011,**[46] precedentes de los que se desprende lo siguiente:

Se ha reconocido que la regulación del dominio del suelo tiene sustento en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, donde se dispone que la nación tendrá, en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, por lo que se deben dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

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

Tal situación fue considerada por el Poder Revisor de la Constitución para agregar un apartado C a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución General, a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, y con ello, **establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos**

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

humanos con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Exposición de motivos:

"Los elementos y acciones que inciden en los centros urbanos de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, lo que implica que para la ordenación de los centros urbanos, las acciones de los Ayuntamientos, Gobiernos Estatales y del propio Gobierno Federal deberán darse de acuerdo con las competencias que la Constitución General de la República les ha conferido, respondiendo a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana, debiendo por tanto fijarse dichas bases en la carta fundamental y en la ley reglamentaria correspondiente.

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

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

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

"La multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano nos lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las entidades federativas entre sí, y de éstas con la Federación, como única forma de ser congruente al federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida. Federalizar estas acciones públicas, sería una posición conservadora, antihistórica, que escindiría responsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal; sólo la acción compartida entre la Federación y los Estados, permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral.

"…

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

"En consecuencia con lo anterior, se propone la adición de dos fracciones al artículo 115; en la primera de ellas y para los efectos de la reforma al párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución, se reafirma la facultad de los Estados y de los Municipios para que dentro del ámbito de sus competencias expidan las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la ley federal reglamentaria de la materia; en la

segunda se prevé la posibilidad y se establecen los mecanismos de solución para que en forma coordinada la Federación, las entidades federativas y los Municipios planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de población que estando situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica.

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

Dictamen de la Cámara de Diputados:

"La adición de la fracción XXIX-C al artículo 73 constitucional, facultará al Congreso de la Unión para legislar en materia de asentamientos humanos. Esta disposición fundamentará la expedición de una ley federal que defina bases generales para regular y coordinar la incidencia de los tres niveles gubernamentales en el ordenamiento de los centros de población.

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

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

"La nueva fracción V del citado precepto, permitirá afrontar eficazmente el problema de las megalópolis. La continuidad geográfica formada por varios

centros urbanos, comprendidos en territorios municipales de dos o más entidades federativas, podrá enfocarse por los niveles competenciales federal, estatal y municipal. El desarrollo de estas áreas se plantará y regulará en acción conjunta y coordinada."

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

Cabe mencionar que la referida ley general fue modificada en los años de mil novecientos ochenta y uno y mil novecientos ochenta y cuatro a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 de la Constitución Federal.

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

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

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

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

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

Ley de Planeación

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

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

Se debe destacar que las facultades de planeación de los distintos órdenes de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distri-

bución competencial, sino que **tienen una injerencia directa en las políticas públicas que se desarrollan, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones,** de tal manera que **entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá para planear o coordinar la planeación entre ellos desde el nivel superior.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

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

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

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

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

"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los

poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción."

Si bien esta fracción se reformó en diciembre de mil novecientos noventa y nueve, su contenido solamente se alteró de manera parcial, al agregarse como facultades la formulación de planes de desarrollo regional [actual inciso c)]; control y vigilancia de la utilización de suelo [actual inciso d)]; formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros [actual inciso h)]; y celebración de convenios para administración y custodia de zonas federales [actual inciso i)]. Por lo que la facultad concurrente municipal relativa a los asentamientos humanos ya se encontraba como tal desde mil novecientos ochenta y tres, siendo que la reforma de mil novecientos noventa y nueve simplemente tuvo como finalidad aclarar la redacción creando incisos, tal como se advierte del dictamen de la Cámara de Origen sobre las nueve iniciativas que se presentaron para la reforma al artículo 115 por parte de diversos grupos parlamentarios.[47]

Fue entonces, en la reforma de dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, cuando se estableció de manera expresa la facultad municipal relacionada con la zonificación y planes de desarrollo urbano, pero sin la intención del Constituyente de que esta facultad fuera más allá de una intervención por parte del Municipio en las facultades estatales y federales en la materia, originarias desde la reforma de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, como lo hemos referido anteriormente; tan es así, que el Municipio en estos momentos históricos era todavía "administrado" y no "gobernado" por un Ayuntamiento.[48]

[47] 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."

[48] 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 trascribe: "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

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

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

Considerando lo anterior puede decirse que, frente al ámbito competencial del Municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la ley general respectiva. La primera, consistente en **distribuir competencias** en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, **regular** mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27

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."

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."[49]

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 esta tesitura, si bien el Congreso tiene la facultad constitucional de dirigir la política nacional en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, cuya manifestación primaria se expresa en la expedición de la ley en la que distribuya competencias y defina el tipo de relaciones de colaboración que habrán de entablar los distintos niveles de gobierno, ésta no puede ejercerse de modo tal que se desconozca la necesaria participación que debe existir por parte de los Estados y los Municipios en esta materia, en tanto que ello es una condición indispensable para que, de forma coordinada, se pueda lograr el de-

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

sarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana desde el marco de una visión de conjunto de la problemática que implica el control y desarrollo de los conglomerados que se encuentran inmersos en una situación sedentaria dentro de un territorio específico (asentamientos humanos), así como del proceso que surge como consecuencia de dichos conglomerados, cuyo objetivo se traduce en el mejoramiento y crecimiento de los centros de población (desarrollo urbano).

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

Lo anterior tiene sustento en diversas partes de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la actual Ley General de Asentamientos Humanos, como se transcribe a continuación:

"Exposición de motivos.

"…

"El fracaso de un modelo urbano.

"Las ciudades son un ecosistema que se construye y modifica diariamente con los millones de acciones y decisiones de todas las personas que la habitan. Con una adecuada visión gubernamental, que refleje las aspiraciones y necesidades de los ciudadanos, sobre todo aquella relacionada con la estructura de los espacios públicos, con la flexibilidad de adaptación urbana, las ciudades pueden evolucionar con armonía a través del del tiempo.

"Hoy vemos que los barrios y ciudades más sustentables y con mejor calidad de vida son aquellos que resultan de un espacio edificable consolidado y compacto, en el que tienen a predominar mayores densidades y usos mixtos, lo cual le brinda accesibilidad a las personas entre todas sus actividades cotidianas al permitir cercanía entre el lugar donde habita, en donde trabaja y donde satisface sus necesidades de educación, recreación, salud, etc., reduciendo sus necesidades de movilidad. Además, la planeación del espacio público, en estos barrios y ciudades, ha logrado generar una gran conectividad urbana, que les permite 'articular su crecimiento a través de la concurrencia de redes de infraestructura y sistemas integrados de transporte, conectando eficientemente la ciudad con el resto del territorio y en su interior a través de barrios abiertos, completos, que privilegien el movimiento de las personas y no de los vehículos, con calles bien equipadas, amables y seguras'.

"Desafortunadamente, en el siglo pasado la ciudad se vio sometida a un modelo urbano que fracasó en el diseño y desarrollo del espacio público, porque se enfocó principalmente en planificar y controlar elementos del espacio edificable, el cual está en constante cambio en el tiempo, evolucionando a diferentes usos y densidades dependiendo de las necesidades y preferencias de los habitantes. Este error de enfoque del planificador urbano, lo llevó a creer que las regulaciones al espacio edificable darían mejores resultados en la construcción de las ciudades que la iniciativa de la sociedad.

"En este mismo sentido, el modelo de desarrollo urbano, impuso una separación artificial de las actividades cotidianas, con regulaciones de zonificación y usos de suelo, sin considerar las consecuencias. 'La zonificación por medio de la clasificación del uso de suelo segrega el territorio en supuestas zonas puras, es decir, sin mezcla de usos, lo cual provoca un rompimiento de la funcionalidad (hoy movilidad) de la ciudad, al obligar a viajes extras dentro de ella para atender las necesidades de la población, obligando a esa población a salir de las zonas de vivienda para ir a otras zonas.

"Asimismo, el modelo urbano también provocó una segregación socioeconómica mediante otras regulaciones como: lotes mínimos, alturas máximas, coeficientes de uso u ocupación de suelo, la imposición de cajones mínimos de estacionamiento, así como el no reconocimiento de la urbanización progresiva

y la auto-producción como una realidad en nuestras ciudades. Por un lado, estas disposiciones encarecieron el precio de la vivienda en el centro de las ciudades; por otro, se expulsó a los más pobres a la informalidad urbana, a las periferias sin servicios públicos adecuados e, incluso, a zonas de alto riesgo donde corren peligro sus vidas.

"…

"El estado de las ciudades en México

"…

"… la vida en las ciudades mexicanas no está exenta de problemas, y estos, poco a poco han permeado en su desarrollo al grado que se encuentran en fuerte riesgo de perder calidad de vida y condiciones para la prosperidad y el desarrollo ya que han dejado de ser ejemplo de buenas prácticas para otros urbanistas en el mundo.

"Por un lado, los planes de desarrollo urbano enfrentan dos paradojas: al estar basados en el modelo dominante de urbanización que se caracteriza por ser inequitativo, disperso, desordenado e insustentable, han impedido un crecimiento incluyente y ordenado en las ciudades; igualmente, al no ser instrumentos de decisión para organizar las ciudades, se convierten en letra muerta, dejando en las fuerzas del mercado negro buena parte de las decisiones de localización. Hoy vemos que el crecimiento de nuestras ciudades se caracteriza por los asentamientos irregulares, los grandes conjuntos habitacionales alejados de los núcleos urbanos, el crecimiento hormiga en las zonas aledañas a la mancha urbana y en menor medida el reciclamiento y la redensificación.

"Por otro lado, el modelo urbano y las políticas públicas, también se han equivocado en la forma de interconectar a las personas en la ciudad. Primero, porque se han enfocado en una zonificación urbana que alejó a las familias de sus centros de trabajo, escuelas y servicios de todo tipo; segundo, porque han priorizado la movilidad en automóvil, sin considerar, alternativas de transporte colectivo o transporte no motorizado, sobre todo las enfocadas en la movilidad peatonal.

"Las ciudades en México diariamente son transitadas por millones de automóviles que contaminan la atmósfera y congestionan las vialidades, pero que a su vez, son la única alternativa que las personas encuentran para hacer frente a un modelo urbano errado; al tiempo, las acciones y las obras públicas tienen a favorecer la movilidad en automóvil individual al concentrar los proyectos y los recursos en pasos a desnivel, carreteras urbanas y periféricos y no en transporte público y no motorizado. Esto se confirma también con el estudio 'El peso de los estacionamientos', elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), el actual modelo de urbanización y las políticas públicas, a través de sus regulaciones, han incentivado el uso del transporte motorizado.

"El estudio señala que las políticas urbanas como las de garantía de espacio para el estacionamiento (cajones mínimos), generan mayores problemas que aquellos que intenta resolver. Esto debido a que 'La normatividad vigente parte de la premisa errónea de que un mayor espacio para estacionamiento ayuda a mitigar la congestión vial. En la práctica, esto representa un subsidio al automóvil ya que al asegurar el estacionamiento en el origen y destino de un viaje se incentiva su uso. La garantía de estacionamiento abundante y accesible se traduce en más congestión vehicular y mayores emisiones de contaminantes, lo que repercute negativamente en la salud y productividad de las personas'. Con el añadido de que estas regulaciones incrementan el costo de las edificaciones, lo cual sólo privilegia a los grandes modelos comerciales, y condena a los pequeños comercios de barrio, pues sólo los primeros, pueden asumir estos costos adicionales para el subsidio del transporte motorizado.

"El reto es lograr un modelo de urbanización y metropolitización, que sea producto del acuerdo entre la sociedad y el gobierno, que tenga visiones de largo plazo y que sea integral al considerar todas las dimensiones del desarrollo urbano; que se adapte a los ciudadanos, que reconozca la gran diversidad humana, y no un modelo como el actual, donde los ciudadanos (tratados como masa) se tienen que adaptar al mismo y pagar altos precios económicos, sociales, ambientales y de salud por radicar en las ciudades.

"Objeto de la iniciativa.

"La presente iniciativa tiene por objeto principal, sentar las bases de un nuevo modelo urbano que permita hacer frente a los viejos y nuevos retos a los que se enfrentan las ciudades y las metrópolis en México y en general el territorio nacional.

"Este nuevo modelo urbano tendrá que ser incluyente, descentralizado, colaborativo y flexible; un modelo que reenfoque los esfuerzos gubernamentales para garantizar que los espacios públicos permitan la evolución de la ciudad a través del tiempo; uno que priorice la autogestión, donde todo ciudadano tenga la posibilidad de ser el protagonista de su propio desarrollo en las ciudades de acuerdo a sus necesidades, preferencias y capacidades, en un marco de certidumbre jurídica donde se garantice el respeto total a los derechos humanos.

"a. El rol del gobierno en el desarrollo urbano: El espacio público

"…

"Por lo anterior, es indispensable que el gobierno atienda esta realidad y estime el crecimiento urbano con varias décadas de antelación para permitir un diseño adecuado de la ciudad, más compacto y consolidado, y tomar control del futuro espacio urbano a un menor costo, especialmente de los derechos de una red de vialidades primarias, de los sitios donde se construirán los equipamientos sociales y de las áreas que se dedicarán a la protección y mejoramiento del ambiente, para lo cual requiere de nuevas bases legislativas e instrumentos. La estimación de este crecimiento, siempre debe ser generosa, pues el costo de sobre estimar será pequeño, mientras que el de subestimar será enorme: un crecimiento urbano desordenado."

Las consideraciones vertidas en la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente, y que fueron compartidas por las Comisiones Legislativas que, en su momento, estuvieron encargadas de su dictamen, **justifican la decisión del Congreso de la Unión para optar por un modelo de desarrollo urbano sustentado** en principios que se recogen en el artículo 4 de la ley impugnada, con base en los cuales se busca orientar la política pública de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana en los distintos órdenes de gobierno, si-

tuación que resulta consistente con la atribución **regulatoria** que corresponde a dicho órgano legislativo para establecer las bases generales que den homogeneidad material en la consecución de los objetivos que se definen en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal.

En este sentido, **no se advierte que la preferencia por el modelo de desarrollo urbano que se desarrolla en la Ley General de Asentamientos Humanos ocasione por sí misma una merma o vulneración de las facultades constitucionales de los distintos órdenes de gobierno que, de forma concurrente, participan en la planeación y el desarrollo urbano**.

Lo anterior es así porque en términos generales se observa que la ley general de la materia cumple con su cometido de establecer las bases normativas para **lograr una efectiva congruencia y coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ejercicio de sus facultades constitucionales en materia de asentamientos humanos,** con el objetivo de que sus acciones resulten consistentes con el modelo de desarrollo urbano que el Congreso de la Unión ha establecido en la ley de la materia, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.

De esta forma, con excepción de lo previsto en los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa ***"y evitar la imposición de cajones de estacionamiento",*** ambos de la ley general impugnada, se advierte que el resto de las disposiciones cuestionadas por el actor y que se abordan en este apartado, se limitan a establecer la **distribución de competencias** en materia de asentamientos humanos entre los distintos órdenes de gobierno, así como **los principios y normas básicas que habrán de regir esta materia** a fin de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, según lo ordenado en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

Así, por lo que respecta al artículo 1, en este se señala el carácter de orden público e interés social que tienen las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, y el objeto que se persigue mediante ellas que, en esencia, consiste en establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en la

planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos, así como los principios generales y normas básicas en esta materia, lo que es consistente con las atribuciones que tiene el Congreso de la Unión para regular las cuestiones relacionadas con los asentamientos humanos y el desarrollo urbano.

En cuanto el artículo 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX y XL, éstas se refieren a las definiciones de lo que, para efectos de la ley impugnada, debe entenderse por Consejo Nacional, densificación, desarrollo metropolitano, espacio edificable, secretaría, usos de suelo, zona metropolitana, zonificación, zonificación primaria y zonificación secundaria, los que por sí mismos no ocasionan merma alguna en las facultades municipales en la materia, pues sólo tienen por función clarificar algunos términos que son empleados en la Ley General de Asentamientos Humanos.

En el artículo 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X, se desarrollan algunos de los principios aplicables a la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, en concreto los concernientes al derecho a la ciudad, equidad e inclusión, derecho a la propiedad urbana, coherencia y racionalidad, participación democrática y transparencia, productividad y eficiencia, así como accesibilidad universal y movilidad, los cuales tienen la función de orientar la política de asentamientos humanos y el desarrollo urbano que debe observarse en el orden federal, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales con miras a su optimización, cuyo establecimiento se enmarca en las atribuciones de regulación que en la materia corresponden al Congreso Federal, sin que de su contenido se advierta alguna vulneración a las facultades municipales que se establecen en el artículo 115, fracción V, de la Constitución General, pues la función de tales principios consiste en lograr la homogeneidad material que debe existir entre los distintos órdenes de gobierno en el cumplimiento de los objetivos que se establecen en el artículo 27, párrafo tercero, del Texto Fundamental.

Vinculado con el precepto mencionado en el párrafo anterior, en el artículo 5 de la ley general impugnada se establece la obligación de observar en toda política de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana, los principios aplicables a la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación

territorial enlistados en el artículo 4 del referido ordenamiento, lo cual resulta consistente con la facultad de regulación del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos para lograr la necesaria congruencia y homogeneización que debe existir entre Federación, Estados, Municipios y demarcaciones territoriales para el logro de los objetivos previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal.

Por lo que respecta al artículo 6o., último párrafo, del ordenamiento impugnado, únicamente se reitera lo que se dispone en el artículo 27, párrafo segundo, de la Constitución Federal, esto es, que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

En lo que concierne al artículo 7o., se indica que las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano serán ejercidas de manera concurrente por los diversos órdenes de gobierno, de acuerdo con la competencia que en dicha materia les otorga la Constitución General de la República, la ley general de la materia, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen. Ello resulta consistente con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General, donde se ordena al Congreso de la Unión para que, a través de una ley general, establezca la concurrencia de los distintos órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos.

En cuanto al artículo 8o., en sus fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII, éstas se refieren a las facultades que, en materia de asentamientos humanos, corresponden a la Federación, concernientes a sus atribuciones para formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos; formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Ejecutivo Federal, los Estados y los Municipios; prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua, en coordinación con los Gobiernos de los Estados y los Municipios; elaborar, apoyar y ejecutar programas que tengan por objeto satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, con la colaboración de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como con la coordinación entre éstas y los go-

biernos estatales y municipales, dando participación a los diversos grupos sociales; formular, ejecutar y evaluar el cumplimiento del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; crear y administrar el sistema de información territorial y urbano; y aprobar la estrategia nacional de ordenamiento territorial y sus modificaciones. De lo anterior no se advierte alguna afectación a las competencias municipales descritas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, en tanto que las facultades conferidas a la Federación en las fracciones que se impugnan corresponden a facultades relacionadas con la conducción de la política nacional de los asentamientos humanos y el ordenamiento territorial en cuya formulación se prevé la participación efectiva de las entidades federativas y los Municipios.

En el artículo 9o., fracciones IV y V, se establece la facultad que ejerce la Federación a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir normas oficiales mexicanas que tengan por objeto establecer lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos que permitan la homologación de contenidos, metodologías y expresión gráfica para la elaboración de los planes y programas en la materia, y los criterios para su actualización, así como para la prevención y atención de contingencias en los centros de población para el fortalecimiento de la resiliencia. Se observa así que tales atribuciones tienen el propósito de establecer criterios técnicos que puedan ser aplicados por los diversos órdenes de gobierno en la elaboración de los planes de desarrollo urbano, así como para abordar los posibles eventos que puedan afectar a los centros de población con el objeto de que ante su emergencia, éstos puedan recuperarse de sus efectos en un corto plazo y de manera eficiente, lo cual no afecta las atribuciones de los Municipios previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal que se ejercen de forma concreta en su respectivo ámbito territorial, máxime si se considera que en su ejercicio los Municipios deberán estar a lo que se disponga en las leyes federales y estatales respectivas, según se ordena en el acápite del citado precepto constitucional.

En lo que concierne al artículo 10 de la ley general impugnada, se establecen las facultades que corresponden a las entidades federativas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, de las que no se advierte que exista alguna que interfiera con la atribuciones que corresponden a los Municipios previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues se

refieren a atribuciones que se ejercen por los órganos legislativos y ejecutivos de los Estados enfocadas a lograr el cumplimiento homogéneo de los fines previstos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal de acuerdo con el modelo de desarrollo urbano y el marco de distribución competencial establecido por el Congreso de la Unión.

En relación con el artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, en él se desarrollan las facultades de los Municipios en esta materia, las cuales encuentran sustento en las atribuciones que les corresponden ejercer en términos del artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal; así como en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas a que se refiere la fracción VI del citado precepto constitucional.

En cuanto al artículo 22 de la ley general impugnada, se destaca que la planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como que dicha planeación estará a cargo, de manera concurrente, por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de acuerdo con la competencia definida en la Constitución General. De la lectura de este precepto se advierte que reitera el carácter concurrente en la ordenación de los asentamientos humanos, y la responsabilidad compartida por los distintos órdenes de gobierno en la consecución de los fines previstos en el artículo 27, párrafo tercero, del Texto Fundamental, así como la necesaria vinculación que tiene dicha materia con el sistema de planeación nacional.

En el artículo 23 de la Ley General de Asentamientos Humanos, se enlistan los mecanismos o instrumentos mediante los cuales se debe llevar a cabo la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, siendo éstos la estrategia nacional de ordenamiento territorial, así como los planes y programas estatales, metropolitanos, municipales, y los que deriven de ellos, señalándose que éstos deberán ceñirse a lo establecido en la ley general de la materia, las leyes estatales de desarrollo urbano, y por los reglamentos y normas administrativas federales, estatales y municipales. De la misma forma, se prevé la posibilidad para que la Federación y las entidades federativas puedan convenir mecanismos de planeación de las

zonas metropolitanas con la participación de los Municipios de acuerdo con la legislación local. Cabe resaltar que esta forma de participación en la planeación de zonas metropolitanas debe entenderse a partir de su correlación sistémica con lo dispuesto en los artículos 31, 32 y 33 de la citada ley general donde se distingue la forma de llevar a cabo la planeación de las zonas metropolitanas que se ubican en el territorio de una misma entidad federativa, de aquellas otras que abarcan o atraviesan el territorio de dos o más entidades federativas.

Finalmente, en el precepto impugnado se dice que entre los instrumentos de planeación que se mencionan deberá existir congruencia, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, lo cual resulta acorde con lo sostenido en diversos criterios de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que los planes, programas y acciones vinculados con la planeación deben relacionarse a partir de criterios de congruencia, coordinación y ajuste.[50]

En el artículo 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos se regula el contenido del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, cuya aprobación está a cargo del Ejecutivo Federal con la opinión del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Según lo señalado en el precepto en cuestión, el citado programa debe sujetarse a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo y a la estrategia nacional de ordenamiento territorial. Del contenido del artículo en cuestión se desprende que dicho programa nacional obedece al nuevo modelo de desarrollo urbano que se distingue del previsto en la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos publicada el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, entre otras cuestiones, por su visión de planeación a largo plazo. Ahora bien, no se advierte que los contenidos del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que se detallan en el artículo 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos ocasionen una merma a las facultades que corresponden a los Municipios en términos del artículo 115, fracciones V y VI, de la

[50] Al respecto resulta conducente la tesis de jurisprudencia tesis P./J. 16/2011, de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, número de registro digital: 161382.

Constitución Federal en cuanto a la planeación, regulación y vigilancia en materia de desarrollo urbano, máxime que no se observa que el mencionado Programa Nacional excluya o haga nugatorio el ejercicio de tales facultades.

Por lo que respecta al artículo 28 de la Ley General de Asentamientos Humanos, en éste se dispone que los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como los planes o Programas Municipales de Desarrollo, deben ser aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal y en congruencia con las normas oficiales mexicanas en la materia. De lo anterior no se advierte transgresión alguna en las facultades constitucionales que, en el ámbito del desarrollo urbano, corresponden a los Municipios, pues dicha disposición tiene por finalidad lograr que la planeación del desarrollo urbano se realice de forma coordinada y congruente, situación que es consistente con los criterios de este Tribunal Pleno citados en este mismo considerando en los que se ha sostenido que existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano que son paralelas y complementarias: **la vía normativa,** que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y **la vía de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación** que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.

Por estas mismas razones, el artículo 29, párrafo primero, fracciones I, II y III, de la Ley General de Asentamientos Humanos tampoco resulta inconstitucional, pues atendiendo al hecho de que en la planeación del desarrollo urbano las entidades federativas deben ceñirse a los criterios de congruencia, coordinación y ajuste ya referidos, el Congreso de la Unión estableció que las entidades federativas, al formular sus Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, deben considerar los lineamientos generales de articulación y congruencia con la estrategia nacional de ordenamiento territorial; el análisis y congruencia territorial con el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, los Programas de Ordenamiento Ecológico, de Prevención de Riesgos y de otros programas sectoriales que incidan en su ámbito territorial

estatal; y el marco general de leyes, reglamentos y normas, así como los planes territoriales de ámbitos territoriales más amplios o que se inscriban en el plan o programa en formulación.

En el artículo 36, párrafos primero y segundo, fracciones II, III, IV y V, de la Ley General de Asentamientos Humanos, se regulan aspectos relacionados con la gobernanza metropolitana. En este sentido, se dispone que deberán establecerse los mecanismos e instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad, y que la gestión de las zonas metropolitanas y conurbaciones se efectuará a través de un consejo consultivo de desarrollo metropolitano que tendrá a su cargo promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas; los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y Municipios; las instancias que permitan la prestación de los servicios públicos comunes; y los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas, donde se deberá contemplar, entre otros, el fondo metropolitano. De tal disposición no se desprende vulneración alguna a las competencias constitucionales que tienen asignadas los Municipios, en tanto que sólo se regula el establecimiento de las instancias que, tratándose de zonas metropolitanas o conurbadas, estarán encargadas de lograr la coordinación en la planeación de su desarrollo urbano, así como en su ejecución, donde además se garantiza la participación de la Federación, los Estados, Municipios o demarcaciones territoriales que se ubiquen en la zona de que se trate.

En el artículo 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo, de la Ley General de Asentamientos Humanos, se establecen diversas exigencias que deben cumplir los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, siendo éstas la congruencia con la estrategia nacional de ordenamiento territorial; las estrategias y proyectos para el desarrollo integral de la zona metropolitana o conurbación, que articulen los distintos ordenamientos, planes o programas de desarrollo social, económico, urbano, turístico, ambiental y de cambio climático que impactan en su territorio; la delimitación de los centros de población con espacios geográficos de reserva para una expansión ordenada a largo plazo que considere estimaciones técnicas del crecimiento; las prioridades para la ocupación de suelo urbano vacante, la urbanización orde-

nada de la expansión periférica y la localización adecuada en relación con el área urbana consolidada de suelo apto para la urbanización progresiva; y las políticas e instrumentos para la reestructuración, localización, mejoramiento de la infraestructura y los equipamientos del ámbito metropolitano. De igual forma, se contempla que los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales, podrán formular y aprobar programas parciales que establezcan el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas o materias, priorizando los temas de interés metropolitano previstos en la ley general de la materia. Tales previsiones no causan perjuicio alguno a las facultades constitucionales conferidas a los Municipios en materia de desarrollo urbano, pues sólo se regulan aspectos relacionados con las características y el contenido de los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, con el fin de asegurar la congruencia de dichos planes con los órdenes superiores de planeación, en particular, con la estrategia nacional de ordenamiento territorial, así como su debida articulación con otros planes o programas de orden social, económico, urbano, turístico y ecológico que se realicen sobre tales zonas metropolitanas o conurbaciones.

En lo que respecta al artículo 46 de la Ley General de Asentamientos Humanos, el cual se encuentra inserto en el capítulo relativo a los planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano, se dispone que en éstos se deben considerar las normas oficiales mexicanas emitidas en la materia, las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y en los atlas de riesgos para la definición de los usos de suelo, destinos y reservas. Del mismo modo se ordena que las autorizaciones de construcción, edificación, realización de obras de infraestructura que otorgue la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, o las entidades federativas y los Municipios deberán realizar un análisis de riesgo y en su caso definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil. De lo dispuesto en tal precepto no se advierte invasión alguna a las competencias del Municipio en la materia, ni en particular a la prevista en el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal, es decir, aquella que faculta a los Municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano en su ámbito territorial, pues sólo se establece la obligación para que en la elaboración de dichos planes y programas se observe lo que se disponga en las normas oficiales

mexicanas, en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como en los atlas de riesgos, situación que garantiza la congruencia que debe existir entre los diversos órdenes de planeación. Por lo anterior, resulta adecuado que para las autorizaciones de construcción, edificación y realización de obras de infraestructura que se otorguen, sea a nivel federal, estatal o municipal, se realice el análisis de riesgo y la definición de las medidas de mitigación que resulten conducentes de acuerdo con la Ley General de Protección Civil.

En cuanto al artículo 52, fracciones I y VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, se ordena que la legislación estatal en la materia deberá señalar los requisitos y alcances de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población estableciendo las disposiciones para la asignación de usos de suelo y destinos compatibles, promoviendo la mezcla de usos de suelo mixtos, procurando integrar las zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo, impidiendo la expansión física desordenada de los centros de población y la adecuada estructura vial; así como la compatibilidad de los servicios públicos y la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión en cualquier uso de suelo para zonas urbanizables y no urbanizables. De lo ordenado en tal precepto no se advierte alguna invasión competencial en el ámbito de atribuciones del Municipio actor en la materia, máxime que la disposición cuestionada versa sobre una facultad que concierne a las Legislaturas Locales en cuanto la regulación que deben prever respecto de los centros de población.

En este mismo contexto se inserta el artículo 53, fracciones IV y VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, en donde se ordena que para la ejecución de acciones de mejoramiento y conservación de los centros de población, la legislación estatal establecerá la previsión que debe existir de áreas verdes, espacios públicos seguros y de calidad, y espacio edificable; así como el reordenamiento, renovación o densificación de áreas urbanas deterioradas, aprovechando adecuadamente sus componentes sociales y materiales. En este caso, tampoco se advierte que tal precepto implique alguna merma a las facultades constitucionales de los Municipios en materia de desarrollo urbano, pues lo previsto en el artículo cuestionado se refiere a los aspectos que los Congresos Locales deben contemplar en la legislación que expidan concerniente a los centros de población.

El artículo 59, párrafos primero; segundo fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII, y párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, señala que corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio, previendo que la zonificación primaria deberá desarrollarse en los Programas Municipales de Desarrollo Urbano con una visión de mediano y largo plazo, debiendo mantener congruencia con los programas metropolitanos; y que, por lo que respecta a la zonificación secundaria, ésta también deberá establecerse en los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano donde, en relación con las zonas de conservación, se establece el mandato de regular la mezcla de usos de suelo y sus actividades. Del análisis de las partes señaladas del precepto en estudio, no se advierte que el Congreso de la Unión haya vulnerado la facultad del Municipio actor para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo de su ámbito territorial, prevista en el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal, pues el precepto en análisis se limita a señalar los aspectos que deben ser considerados por el Municipio para la planificación de la zonificación primaria y secundaria de los centros de población que se ubiquen en su territorio, y en relación con esta última, la concerniente a las zonas de conservación, **pero sin constreñirlo a realizar la planeación urbana en éstas zonas de una manera determinada.**

En el artículo 60, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos se dispone que en la ley local de la materia se deberán definir los medios e instancias de impugnación administrativa y judicial que, en su caso, procedan, relacionados con las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios, así como para cualquier otra acción urbanística. De lo ordenado en tal precepto no se advierte afectación alguna en las facultades constitucionales del Municipio actor en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, máxime cuando tal precepto sólo contempla la obligación de la Legislatura Local para prever un sistema de recursos para que quienes estimen que las decisiones urbanísticas no resulten acordes con el marco normativo que las regula puedan acceder a un medio de defensa para garantizar su legalidad.

En el artículo 76, párrafo primero, de la ley general impugnada se ordena que en las leyes locales de la materia se establezcan las disposiciones para

que los planes y Programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de densificación garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y colectividad, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación. Tal disposición tampoco ocasiona merma a las atribuciones constitucionales de los Municipios en materia de asentamientos humanos, pues se trata de una medida que busca maximizar el principio de protección y progresividad del espacio público previsto en el artículo 4, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos con el propósito de hacer efectivo el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana de quienes habiten en los espacios donde, de acuerdo con los planes y Programas de Desarrollo Urbano de los distintos órdenes de gobierno, se haya considerado oportuno llevar a cabo acciones de densificación poblacional.

En cuanto al artículo 93, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, se ordena que las autoridades deben promover la participación social y ciudadana en la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o Programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada. De lo ordenado en tal precepto, tampoco se observa algún detrimento en las facultades constitucionales que corresponden a los Municipios en materia de asentamientos humanos, pues sólo ordena a que tales autoridades incentiven la participación ciudadana en ciertos aspectos vinculados con la planeación urbana, lo que en sí mismo no ocasiona alguna injerencia u obstaculización en sus atribuciones.

En lo que respecta a los artículos transitorios cuestionados por el Municipio actor, se advierte que los señalados con los números ordinales primero, segundo y tercero se refieren, respectivamente, al momento en el que la Ley General de Asentamientos Humanos entrará en vigor (esto es, al día siguiente de la publicación del decreto por el que se expide dicho ordenamiento); a la abrogación de la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, así como de las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a la nueva Ley General de Asentamientos Humanos; y a la obligación a cargo de las autoridades de los tres órdenes de gobierno para que, dentro del año siguiente a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Asentamientos

Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, realicen la adecuación de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la mencionada ley general.

Por su parte, en el artículo transitorio quinto se establece el plazo para que se formulen o adecúen los planes y Programas de Desarrollo Urbano de los centros de población mayores a cien mil habitantes, así como los planes nacional, estatales y municipales, incluyendo los instrumentos de gestión y de participación democrática y ciudadana previstos en la Ley General de Asentamientos Humanos.

Del mismo modo, en el transitorio sexto, párrafo segundo,[51] se establece el plazo para que los gobiernos locales y municipales convoquen a las sesiones de instalación de sus respectivos Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano.

Finalmente, el artículo séptimo transitorio contempla el plazo que tiene la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para emitir los lineamientos para la integración y funcionamiento del Consejo Nacional.

De la lectura de los preceptos transcritos, se observa que sólo regulan diversos aspectos necesarios para la entrada en vigor de la Ley General de Asentamientos Humanos, así como para la debida implementación de sus disposiciones. De ahí que, por sí mismos no ocasionen transgresión alguna a las atribuciones constitucionales del Municipio actor.

A diferencia de las disposiciones antes analizadas donde, en términos generales, el Congreso de la Unión se limitó a establecer los principios y bases generales que deben orientar la regulación y planeación en materia de asentamientos humanos, los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa ***"y evitar la imposición de cajones de estacionamiento"***, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano sí ocasionan una vulneración a las competencias del

[51] No se analiza el párrafo primero del artículo sexto transitorio, dado que se decretó su sobreseimiento en el considerando quinto, apartado C, de esta sentencia.

Municipio previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues en ellos se establecen mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

En esencia, el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,[52] de la ley general de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria[53] en las zonas que no se determinen de conservación, se deben:

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

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

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

[52] "Artículo 59. …
"II. En las zonas que no se determinen de conservación:
"a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;
"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.
"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo; y,
"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."
[53] La zonificación secundaria se define en el artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos, como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.

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

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

En términos generales en tal precepto se establece una directriz que los distintos órdenes de gobierno deben atender para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos, dejando que sean las autoridades de los distintos órdenes de gobierno encargadas de su implementación quienes determinen, de acuerdo con las peculiaridades del desarrollo urbano de su ámbito territorial, su concreta aplicación.

No obstante, por lo que hace a la porción normativa de ese precepto que dice: ***"y evitar la imposición de cajones de estacionamiento"***,[54] se observa que se trata de un mandato concreto por el que desde la Ley General de Asentamien-

[54] "Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: …
"III. Promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**"

tos Humanos se obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano. De esta manera, se convierte al Municipio en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas en la citada ley general, pasando por alto que las atribuciones regulatorias del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos no pueden llegar al extremo de desconocer la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez.

Atendiendo a lo expuesto, **se reconoce la validez** de los artículos 1; 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX y XL; 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X; 5; 6, último párrafo: 7; 8, fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII; 9, fracciones IV y V; 10; 11; 22; 23; 26; 28; 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 36, párrafos primero y segundo, fracciones II, III, IV y V; 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo; 46; 52, fracciones I y VII; 53, fracciones IV y VI; 59, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII, y tercero, fracción I; 60, fracción VI; 71, fracción III, con excepción de la porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento"; 76, párrafo primero; 93, fracción I; así como los artículos transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto, segundo párrafo y séptimo de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Se **declara la invalidez** del artículo 59, párrafo tercero, fracción **II**; y 71, fracción **III**, en su porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

NOVENO.—**Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal.** En su **primer concepto de invalidez, apartados C y E,** el Municipio actor aduce que las facultades de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, contenidas en los

artículos 8, fracciones IV, XI, XVIII, XIX, XX, XXI y XXX; 9, párrafo primero y fracciones I, II y III; 35 y 117 y artículos transitorios octavo y noveno de la ley general impugnada para, por una parte, expedir normas técnicas y oficiales en la materia que se analiza, y por otro, participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas, vulneran las facultades de la autoridad municipal contenidas en el artículo 115 de la Constitución Federal. Asimismo, se duele que la mencionada dependencia pueda hacer del conocimiento público su incumplimiento de las recomendaciones que haga para el cumplimiento de esa ley y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables.

Los preceptos de que se duele el demandante establecen lo siguiente:

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

"…

"IV. Expedir los lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno, a los que se sujetarán las acciones que se realicen en materia de uso o aprovechamiento del suelo, así como de vivienda, financiadas con recursos federales, en términos de la Ley de Vivienda, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores en cumplimiento a la obligación que consigna el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"…

"XI. Participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas a que se refiere esta ley;

"…

"XVIII. Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los con-

venios y acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar, en su caso, las medidas correctivas procedentes;

"…

"XIX. Emitir los criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de zonas metropolitanas y conurbaciones; observando la estrategia nacional de ordenamiento territorial y previa consulta a las entidades federativas;

"XX. La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta ley;

"XXI. Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas;

"…

"XXX. Impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones en la materia."

"Artículo 9. La secretaría, expedirá normas oficiales mexicanas que tengan por objeto establecer lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos para garantizar las medidas adecuadas para el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano únicamente en los siguientes aspectos:

"I. La estructura de la red de vialidades primarias en los asentamientos humanos, centros de población y sus áreas de crecimiento, y para las obras de cabecera y la movilidad urbana;

"II. La custodia y aprovechamiento de las zonas de valor ambiental no urbanizables, incluyendo las primeras dunas de las playas, vados de ríos, lagos y vasos reguladores de agua, para la resiliencia urbana;

"III. La homologación de terminología para la jerarquización de espacios públicos y equipamientos en los planes o Programas de Desarrollo Urbano."

"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."

"Artículo 117. En el supuesto de que no se atiendan las recomendaciones a que se refiere esta ley, la secretaría podrá hacer del conocimiento público su incumplimiento y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables."

"Transitorios

"Octavo. En un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, expedirá los lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno, a que se sujetarán las acciones de suelo financiadas con recursos federales, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores de acuerdo con el artículo 8, fracción IV, de la presente ley."

"Noveno. En un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, emitirá los criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de las zonas metropolitanas y conurbaciones. Asimismo, en el mismo plazo, 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 las materias de interés metropolitano, cumplan con su objetivo, de acuerdo con los artículos 8, fracción XVI y 35 de la ley que se expide."

Son **infundados** los argumentos que hace valer la parte actora.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, **es facultad del Congreso de la Unión establecer la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos,** con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, así como **dirigir la política nacional en la materia** y **garantizar una efectiva congruencia, coordinación y participación** entre los distintos órdenes de gobierno en lo que concierne a la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos.

Como se mencionó en el apartado anterior, el ejercicio de dicha atribución no puede ser absoluta ni ilimitada, pues el Congreso Federal al emitir la legislación general en la materia, debe considerar la necesaria participación que debe existir por parte de todos los órdenes de gobierno en el cumplimiento de los objetivos que se persiguen mediante la ordenación de los asentamientos humanos previstos en el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución Federal, lo que implica que la Federación, los Estados, los Municipios y las demarcaciones territoriales deben tener una participación real y efectiva de acuerdo con las competencias que desde el Texto Fundamental tienen asignadas, en la planeación y regulación de los asentamientos humanos y el desarrollo de los centros de población.

En este sentido, y por cuanto hace a la participación de los Municipios en esta materia, se insiste en que 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.**

Teniendo en cuenta lo anterior, así como el contenido de las disposiciones impugnadas por el Municipio actor, se concluye que resulta válido que el Congreso de la Unión otorgue atribuciones a la Federación, por conducto de la

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para expedir normas técnicas con el fin de direccionar la política nacional en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos, en concreto:

1) Expedir lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno, a los que se sujetarán las acciones que se realicen en materia de uso o aprovechamiento del suelo, así como de vivienda, financiadas con recursos federales, en términos de la Ley de Vivienda, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores en cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2) Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de asentamientos humanos, así como de los convenios y acuerdos que suscriban las dependencias del Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, y para determinar, en su caso, las medidas correctivas procedentes.

3) Impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones en la materia.

En este mismo orden de ideas es que la facultad asignada a la Federación, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, de **expedir normas oficiales mexicanas** y la vigilancia de su cumplimiento, en las materias previstas en la ley en cuestión, es decir, con fundamento en los artículos 8, fracción XX y 9, fracciones I, II y III, de la Ley General de Asentamientos Humanos, resulta constitucionalmente válida, puesto que al Congreso de la Unión le corresponde, en ejercicio de sus facultades de dirección en esta materia, **garantizar la necesaria congruencia y coordinación que debe prevalecer en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.**

De esta manera, no le asiste razón al Municipio actor cuando aduce que la asignación de atribuciones otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en la Ley General de Asentamientos Humanos trae como consecuencia una centralización de facultades en favor de la Federación con la consecuente subordinación de los Estados y Municipios, máxime cuando tales

atribuciones sólo tienen por finalidad mantener la necesaria congruencia y coordinación que debe existir en la planeación y regulación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, siendo por ello aplicables a todos los órdenes de gobierno, y no de forma específica a los Municipios.

Por otra parte, las atribuciones que cuestiona el Municipio actor otorgadas en favor de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, se refieren a la expedición de instrumentos normativos que buscan uniformar aspectos técnicos especializados relacionados con la planeación y el desarrollo urbano, los cuales por sí mismos no condicionan ni obstaculizan las facultades de planeación del desarrollo urbano del Municipio en su ámbito territorial.

Ahora bien, en relación con la facultad prevista en el **artículo 117 de la ley general impugnada,** relativa a que cuando no se atiendan las recomendaciones a que se refiere esa ley, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano podrá hacer del conocimiento público su incumplimiento y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables, **tampoco ocasiona una afectación a las competencias municipales en materia de asentamientos humanos,** pues dicha disposición, que se encuentra incluida en el régimen sancionatorio y de nulidades de la ley citada, **tiene por finalidad garantizar el debido cumplimiento de las disposiciones de dicho ordenamiento,** lo cual no implica subordinación o injerencia arbitraria de la Federación sobre el ente municipal, pues en todo caso, la actualización de las medidas correctivas se surtirá sólo cuando no se hayan atendido las **recomendaciones** que se indican en dicha ley, o bien, cuando deriven de lo establecido en los convenios y acuerdos respectivos y de las disposiciones jurídicas aplicables.

Finalmente, resultan igualmente **infundados** los argumentos del Municipio demandante en torno a las facultades de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para: **1)** participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas a que se refiere dicho ordenamiento; y, **2)** emitir lineamientos relacionados con 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, al considerar que dichas atribuciones afectan su competencia, pues cuando se trate de una zona metropolitana o conurbada localizada dentro de una sola entidad federativa, será una cuestión que concierna sólo al ámbito del gobierno local y municipal, respectivo.

En este punto concreto, se debe precisar que la coordinación en la planeación, desarrollo, crecimiento y mejora de las zonas metropolitanas del país, sea de las que se desarrollan como una continuidad geográfica en dos o más entidades federativas y Municipios, como aquellas que se ubican en el territorio de un mismo Estado, **fue motivo de atención por el Congreso de la Unión en la elaboración de la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis,** como se advierte de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar al citado ordenamiento, donde se dijo lo siguiente:

"La coordinación metropolitana promoverá que los planes y programas de las zonas metropolitanas comprendan estimaciones realistas de crecimiento que les permita desarrollar una red de vialidades primarias con décadas de anticipación que permita el establecimiento de redes de infraestructura y equipamientos de primer orden, así como determinar zonas de preservación ecológica o usos agropecuarios y forestales. Asimismo, la coordinación metropolitana deberá regir la planeación de zonas metropolitanas por un riguroso enfoque de coherencia y participación de los tres órdenes de gobierno, de acuerdo con sus competencias, y en el marco de los postulados de concurrencia y atribuciones que define esta ley."

De lo anterior, se desprende que, en atención al marco competencial en materia de desarrollo metropolitano previsto en la Constitución Federal, **el Congreso de la Unión diferenció en la Ley General de Asentamientos Humanos la forma de intervención de la Federación en las diversas zonas metropolitanas que existen en el país.**

En efecto, el actor no toma en cuenta que la intervención de dicha secretaría en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas o conurbadas se encuentra íntimamente relacionada con lo que establecen los artículos 31, 32 y 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos, donde se dispone:

"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."

De lo transcrito se advierte, por una parte, que una **zona metropolitana o conurbada interestatal,** que comprende a dos o más centros de población situados en territorios de **entidades federativas vecinas,** se rige por una **Comisión de Ordenamiento** de carácter permanente, la cual se **integra por**

un representante de cada entidad federativa y de cada Municipio que lo integre, así como por un representante de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano quien lo presidirá, y tendrá como facultades establecer mecanismos de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado; formular y aprobar el programa de ordenación de la zona metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionar y evaluar su cumplimiento.

En contraste, las **zonas metropolitanas o conurbadas estatales** que se encuentran ubicadas en el territorio de dos o más Municipios **de una misma entidad federativa** serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales para planear de manera conjunta su desarrollo con la participación efectiva de la sociedad con el fin de lograr la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Puede advertirse que de los artículos 31 y 32 de la Ley General de Asentamientos Humanos se desprende que **sólo 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** es cuando la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, en sus respectivos ámbitos de competencia, deben **convenir la delimitación y constitución** de dicha zona metropolitana o conurbada, así como **planear y regular de forma conjunta y coordinada** el desarrollo de tales centros urbanos.

En efecto, el artículo 32 de la ley general impugnada prevé que, 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**, **constituyendo con ello una zona metropolitana o conurbada interestatal.**

Lo anterior resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 115, fracción VI, de la Constitución Federal, donde se señala que cuando dos o más centros

urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, **planearán y regularán de manera conjunta y coordinada** el desarrollo de dichos centros **con apego a la ley federal** de la materia.

A diferencia de lo anterior, en el artículo 33 se señala que **las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa serán reguladas por la legislación local,** supuesto en el cual **la participación de la Federación se produce en un plano de coordinación con las autoridades estatales** atendiendo a los principios, políticas y lineamientos previstos en la Ley General de Asentamientos Humanos. Cabe resaltar que la parte final del precepto en cuestión es enfática en reforzar el hecho de que **la planificación de estas zonas se debe dar de manera conjunta y coordinada entre los tres órdenes de gobierno,** pero, además, con la participación efectiva de la sociedad; lo anterior, para lograr la más eficaz prestación de los servicios públicos.

En esos términos, **para garantizar la congruencia y coordinación de los programas y acciones relacionados con la planeación de las zonas metropolitanas,** tanto las que atraviesan dos o más Estados y Municipios **(interestatales)** como las que se desarrollan como una continuidad en el territorio de un solo Estado **(estatales),** se previó en el artículo 35 de la ley general impugnada que sería precisamente la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la encargada de emitir los lineamientos para establecer los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos vinculados con las políticas, directrices y acciones de interés metropolitano, **cumplan con su objetivo de cobertura y guarden congruencia con los distintos niveles y ámbitos de planeación.**

Lo anterior no supone una intervención indebida de la Federación en las zonas metropolitanas del país, incluso de aquellas que se ubican y desarrollan en el territorio de una misma entidad federativa, puesto que guarda consistencia con lo que ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la **controversia constitucional 94/2009,** donde se dijo que la facultad constitucional concurrente en materia de asentamientos humanos pre-

vista 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 22 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 planeación de las distintas jurisdicciones.

De esta manera, se observa que las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, prevista en el artículo 8, fracción XI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas, **no implica una intervención indiscriminada y arbitraria por parte de la citada dependencia en las zonas metropolitanas o conurbadas interestatales, o bien, en las zonas metropolitanas o conurbadas estatales,** pues tanto en uno y otro caso, la participación de dicha secretaría debe darse en el marco constitucional y legal ya referido.

Por lo expuesto, debe reconocerse la **validez** de los artículos 8, fracciones IV, XI, XVIII, XIX, XX, XXI y XXX; 9, párrafo primero y fracciones I, II y III; 35 y 117, y artículos transitorios octavo y noveno de la Ley General de Asentamientos Humanos.

DÉCIMO.—**La estrategia nacional de ordenamiento territorial afecta la autonomía del ente municipal y la descentralización política.** En su **primer concepto de invalidez, apartado D,** el Municipio actor cuestiona la existencia del instrumento normativo denominado estrategia nacional de ordenamiento territorial, previsto en los artículos 24 y 25 de la ley general impugnada, en esencia, por lo siguiente:

• Constituye un instrumento rígido y no flexible, pues atendiendo a que tiene una visión de horizonte a veinte años, y que de acuerdo con el artículo 25 de la ley general impugnada, sólo puede ser revisado y, en su caso, actualizado cada seis años, o cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la

estructura territorial del país, ello atenta contra el principio de dinamismo del sistema federal.

• Los asuntos de relevancia regional o local no deberían ser abordados en una estrategia nacional, de manera que tal estrategia no debería comprender zonas metropolitanas, en particular las estatales, esto es, las que se encuentra en el territorio de un mismo Estado, porque los asuntos que atañen a esas zonas les corresponden sólo a las autoridades locales y municipales respectivas.

• La existencia de la estrategia nacional referida a la par de un Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano produce inseguridad jurídica, pues si todo lo referente a una política o estrategia nacional debe estar contenido ya en el programa nacional referido, provoca una falta de certeza sobre los alcances y eficacia de ambos instrumentos, sobre todo teniendo en cuenta la falta de flexibilidad de la estrategia nacional de ordenamiento territorial.

• Considerando que la estrategia nacional de ordenamiento territorial afectará la vida de todos los Municipios del país, para la consulta de tal estrategia debe garantizarse el derecho de cada ámbito de gobierno a ser escuchado por medio de sus representantes, lo cual no se prevé en la ley general impugnada.

Los artículos 24 y 25 de la ley general impugnada, que cuestiona el Municipio actor, son los que a continuación se transcriben:

"Artículo 24. La estrategia nacional de ordenamiento territorial configura la dimensión espacial del desarrollo del país en el mediano y largo plazo; establecerá el marco básico de referencia y congruencia territorial con el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y regionales del país en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, y promoverá la utilización racional del territorio y el desarrollo equilibrado del país.

"La estrategia nacional de ordenamiento territorial deberá:

"I. Identificar los sistemas urbano rurales y la regionalización que estructuran funcionalmente al país; asimismo, orientará la delimitación y caracterización de las zonas metropolitanas estratégicas para impulsar el desarrollo económico y reducir las disparidades regionales;

"II. Plantear medidas para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;

"III. Proponer lineamientos para la dotación de la infraestructura, equipamientos e instalaciones fundamentales para el desarrollo de las regiones y el país; y,

"IV. Plantear los mecanismos para su implementación, articulación intersectorial y evaluación."

"Artículo 25. La estrategia nacional de ordenamiento territorial tendrá una visión con un horizonte a veinte años del desarrollo nacional, podrá ser revisada y en su caso actualizada cada seis años o cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura territorial del país.

"Su elaboración y modificación seguirán el proceso siguiente:

"I. El presidente del Consejo Nacional convocará a sesiones plenarias, a fin de que sus integrantes, de manera conjunta, formulen la propuesta de estrategia nacional de ordenamiento territorial;

"II. El proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial será puesto a consulta de las entidades federativas a través de los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y del Congreso de la Unión para recibir sus opiniones; y,

"III. Una vez aprobada la estrategia nacional de ordenamiento territorial por el Ejecutivo Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación, las dependencias y entidades de la administración pública federal, las entidades federativas y los Municipios ajustarán sus procesos de planeación a lo establecido en dicha estrategia."

Resulta **infundado** lo que hace valer el demandante.

La facultad concurrente en materia de asentamientos humanos debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de

planeación del desarrollo, lo cual quedó expresamente previsto en el artículo 22 de la ley general impugnada, así como en el diverso 3 de la Ley de Planeación, donde se dispone:

Ley General de Asentamientos Humanos,
Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

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

"La planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del Desarrollo Urbano y de los Centros de Población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley."

Ley de Planeación

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

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

Como se ha mencionado, **las facultades de planeación de los distintos órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos** no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que **tienen una injerencia directa en las políticas públicas que cada uno de éstos desarrolla, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones.** Así, se puede afirmar que entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá para planear o coordinar la planeación entre ellos desde el nivel superior.

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

Si bien es cierto que, de conformidad con el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, la intervención del Municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano goza de un grado de autonomía frente a la planeación estatal, también lo es que, en el contexto del sistema de planeación previsto en términos de la Ley General de Asentamientos Humanos, ésta debe realizarse de manera congruente y coordinada entre los diferentes órdenes de gobierno que coexisten en nuestro sistema federal**.**

Por disposición expresa del artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, el Congreso de la Unión tiene la atribución de dirigir la política nacional en materia de asentamientos humanos, lo cual realiza mediante la expedición de la ley general en la materia con dos propósitos fundamentales: **distribuir competencias** entre los tres órdenes de gobierno, pero sin desconocer ni alterar el carácter concurrente ni la participación que deben tener los Estados y los Municipios en la consecución de los objetivos previstos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal; y regular mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de las facultades que conciernen a los tres órdenes de gobierno, cui-

dando en particular de no vaciar de contenido las atribuciones de los Municipios previstas en el artículo 115, fracción V, del Texto Fundamental, lo que implica dar a éstos una participación real y efectiva frente a la planeación estatal.

La atribución del Congreso de la Unión para regular a través de principios generales y normas básicas la ordenación de los asentamientos humanos busca preservar la homogeneidad material en la consecución de los objetivos previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, situación que adquiere sentido si se considera que la planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano de los centros de población es fundamental para el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas federales, estatales y municipales, lo que tiene sustento en el artículo 26, apartado A, de la Constitución Federal.

Por esta razón es que **el Congreso de la Unión es el órgano facultado para establecer el modelo de desarrollo urbano que habrá de orientar la planeación en esta materia, así como fijar la línea que ha de separar lo que corresponde hacer a cada nivel de gobierno,** sin que ello implique desconocer la necesaria participación que debe existir por parte de los Estados y los Municipios en esta materia, en tanto que ello es una condición indispensable para que, de forma coordinada, se pueda lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana desde el marco de una visión de conjunto de la problemática que implica el control y desarrollo de los conglomerados que se encuentran inmersos en una situación sedentaria dentro de un territorio específico (asentamientos humanos), así como del proceso que surge como consecuencia de dichos conglomerados, cuyo objetivo se traduce en el mejoramiento y crecimiento de los centros de población (desarrollo urbano).

Atendiendo a lo anterior, puede decirse que **la estrategia nacional de ordenamiento territorial es el instrumento de planeación que responde a la decisión del Congreso Federal de adoptar un modelo de desarrollo urbano con visión de largo plazo,** cuya operatividad se desenvuelve y depende del cumplimiento de las diversas disposiciones de la ley general de la materia por parte de los diferentes órdenes de gobierno. Lo anterior, fue precisado desde la exposición de motivos que dio lugar a dicho ordenamiento, donde se señaló lo siguiente:

"Objeto de la iniciativa.

"La presente iniciativa tiene por objeto principal, sentar las bases de un nuevo modelo urbano que permita hacer frente a los viejos y nuevos retos a los que se enfrentan las ciudades y las metrópolis en México y en general el territorio nacional.

"Este nuevo modelo urbano tendrá que ser incluyente, descentralizado, colaborativo y flexible; un modelo que reenfoque los esfuerzos gubernamentales para garantizar que los espacios públicos permitan la evolución de la ciudad a través del tiempo; uno que priorice la autogestión, donde todo ciudadano tenga la posibilidad de ser el protagonista de su propio desarrollo en las ciudades de acuerdo a sus necesidades, preferencias y capacidades, en un marco de certidumbre jurídica donde se garantice el respeto total a los derechos humanos.

"a. El rol del gobierno en el desarrollo urbano: El espacio público

"…

"Por lo anterior, es indispensable que el gobierno atienda esta realidad y estime el crecimiento urbano con varias décadas de antelación para permitir un diseño adecuado de la ciudad, más compacto y consolidado, y tomar control del futuro espacio urbano a un menor costo, especialmente de los derechos de una red de vialidades primarias, de los sitios donde se construirán los equipamientos sociales y de las áreas que se dedicarán a la protección y mejoramiento del ambiente, para lo cual requiere de nuevas bases legislativas e instrumentos. La estimación de este crecimiento, siempre debe ser generosa, pues el costo de sobre estimar será pequeño, mientras que el de subestimar será enorme: un crecimiento urbano desordenado."

Tales consideraciones fueron aceptadas por las Comisiones del Congreso de la Unión que, en su momento, tuvieron a su cargo el estudio y dictamen de la iniciativa en cuestión, siendo una propuesta que fue aprobada por el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.

Es menester considerar que, entre los aspectos novedosos de la Ley General de Asentamientos Humanos, en comparación con las leyes generales de la materia que le antecedieron, fue precisamente **el considerar que la planeación del desarrollo urbano debería tener una visión a largo plazo que promoviera la utilización racional del territorio y el desarrollo equilibrado del país.**

En esos términos, **no le asiste la razón al Municipio actor en cuanto a considerar que la existencia de una estrategia nacional de ordenamiento territorial resulta inconstitucional,** tanto por consistir un instrumento de planeación a largo plazo, como por abarcar regiones más amplias del territorio, incluidas zonas metropolitanas o conurbadas estatales, pues **ello se encuentra dentro de las facultades de regulación que, en materia de asentamientos humanos le permiten al Congreso de la Unión establecer el modelo de desarrollo humano que debe aplicarse en todo el país, así como los instrumentos jurídicos y de planeación para lograr una efectiva congruencia y coordinación en su aplicación y observancia por parte de todos los órdenes de gobierno.**

A mayor abundamiento, debe tenerse en cuenta que la estrategia nacional de ordenamiento territorial, si bien se trata de un instrumento de planeación a largo plazo, contrario a lo alegado por la actora, **no constituye un instrumento de carácter rígido o inflexible,** pues precisamente, de acuerdo con el artículo 25, párrafo primero, de la ley general impugnada, dicha estrategia puede ser revisada y, en su caso, actualizada, cada seis años, o bien, cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura del país.

Por otra parte, resulta igualmente **infundado** el argumento de la falta de certeza y seguridad jurídica que acusa el actor por la existencia conjunta de la estrategia nacional de ordenamiento territorial y del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano, puesto que no existe la inconsistencia que se alega.

El artículo 23 de la ley general impugnada dispone con claridad que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, **se debe llevar a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano, a través de cinco instrumentos** que se enlistan en ese mismo precepto, y que son: **1)** la estrategia nacional de ordenamiento territorial y desa-

rrollo urbano; **2)** los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; **3)** los Programas de Zonas Metropolitanas o Conurbaciones; **4)** los planes o Programas de Desarrollo Urbano; y, **5)** los planes o Programas de Desarrollo Urbano que se deriven de los anteriores y que se determinen en la Ley General de Asentamientos Humanos, y la legislación estatal de desarrollo urbano (de centros de población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales). Aunado a ello, **dicha disposición ordena que todos los instrumentos de planeación deben guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial.**

Con base en ello, se observa que la estrategia nacional de ordenamiento territorial se inserta, en este orden, como el instrumento de planeación con visión de mediano y largo plazo, que configura la dimensión espacial del desarrollo del país, el cual constituye el marco básico de referencia y congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y regionales del país en materia de ordenamiento territorial que tiene por objetivo promover la utilización racional del territorio y el desarrollo equilibrado del país, lo cual se señala en el artículo 24 de la ley general de la materia.

Por tanto, el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano debe sujetarse a las previsiones, tanto del Plan Nacional de Desarrollo, como de la estrategia nacional de ordenamiento territorial, según se ordena en el artículo 26, primer párrafo, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

De esta forma, **no se advierte que exista contradicción, inconsistencia o incompatibilidad entre la mencionada Estrategia Nacional y el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.**

Finalmente, resulta **infundado** lo alegado por el Municipio actor en cuanto a que en la aprobación de la estrategia nacional que se analiza deban ser escuchados todos los Municipios del país juntamente con los gobernadores de los Estados, y no así mediante el procedimiento que detalla el artículo 25 de la ley general impugnada.

Lo anterior, pues como se precisó, **es competencia del Congreso de la Unión,** en ejercicio de su facultad para regular el modelo y política de planeación

en materia de desarrollo urbano, **establecer los procedimientos democráticos para la aprobación de tal instrumento,** lo cual se cumple al establecer que dicha estrategia debe ser aprobada en un proceso de consulta donde interviene el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, pero también los ámbitos de gobierno locales a través de sus respectivos Consejos Estatales, ello previo a su aprobación por el Ejecutivo Federal, según se dispone en el artículo 25 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Por lo expuesto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 24 y 25 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

DÉCIMO PRIMERO.—**Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.** En su primer concepto de invalidez, apartado D, el Municipio actor cuestiona tanto las facultades como la forma de integración del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano previstas en los artículos 14, 15 y 16 de la ley general impugnada.

En relación con las facultades del citado Consejo Nacional, señala que, al exceder éstas el ámbito de interés nacional, se le permite a un órgano integrado de forma discrecional por el titular de una dependencia de la administración pública federal ejercer atribuciones que se circunscriben al interés de una comunidad regional o local, ya sea estatal o municipal, o de sus respectivos órganos de gobierno.

Respecto a la integración del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, cuestiona el hecho de que no satisface los principios que derivan del sistema federal y de nuestra forma de gobierno porque deja a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano su integración y convocatoria. Por ello, considera que para satisfacer adecuadamente el principio democrático y la forma representativa de gobierno, dicho Consejo Nacional debe integrarse por todos los gobernadores de los Estados y de la Ciudad de México, o bien, por el representante que sea designado por la mayoría de la entidad federativa de que se trate; así como salvaguardar que las decisiones que emanen del citado consejo, que sean de verdadera trascendencia nacional, sea aquella que resulte de la mayoría de los miembros que estén dotados de legitimidad democrática, sin perjuicio de que se prevea la obligación de valorar la opinión de los

"representantes" de los sectores, público, social y privado; entre los cuales también se deben incluir las instituciones académicas y los expertos, como se dispone respecto de la integración de los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Los artículos que cuestiona el Municipio son los siguientes:

"Artículo 14. El Consejo Nacional es la instancia de carácter consultivo, de conformación plural y de participación ciudadana, convocada por el titular de la secretaría, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia."

"Artículo 15. El titular de la secretaría determinará la forma de organización e integración del Consejo Nacional, atendiendo principios de pluralidad y equidad de género, así como considerando el régimen federal del país y la representatividad de los sectores público, social y privado.

"El titular de la secretaría, presidirá el Consejo Nacional y, en su caso, sus ausencias serán suplidas por quien designe. El titular de la secretaría designará a quien funja como secretario técnico del Consejo."

"Artículo 16. El Consejo Nacional tendrá las siguientes facultades:

"I. Conocer, analizar y formular propuestas sobre el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial que le someta a su consideración la secretaría, así como sus modificaciones y adiciones;

"II. Conocer y opinar sobre el Proyecto de Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y sus informes anuales de ejecución;

"III. Conocer, opinar y proponer cambios en las políticas públicas, programas y acciones que la secretaría formule en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano;

"IV. Conocer y opinar las políticas o acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal o instancias integrantes del Consejo

Nacional que ejecuten directamente o en coordinación con otras dependencias o entidades de la administración pública federal, entidades federativas o Municipios, relacionadas con el desarrollo regional y urbano;

"V. Conocer y opinar los lineamientos, acuerdos y normas oficiales mexicanas emitidas por la secretaría;

"VI. Conocer y opinar los convenios de zonas metropolitanas;

"VII. Conocer y opinar de la creación de nuevos centros de población;

"VIII. Promover la creación de institutos de planeación, observatorios ciudadanos, consejos participativos y otras estructuras institucionales y ciudadanas;

"IX. Opinar sobre los presupuestos de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los organismos nacionales, estatales y, en su caso, municipales y de las demarcaciones territoriales, destinados a programas y acciones urbanísticas;

"X. Proponer los cambios estructurales necesarios en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, de conformidad con los análisis que se realicen en la materia, así como del marco regulatorio federal, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales;

"XI. Proponer criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de desarrollo urbano en los ámbitos federal, regional, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales;

"XII. Proponer esquemas generales de organización para la eficaz atención, coordinación y vinculación de las actividades de desarrollo urbano en los diferentes sectores de la administración pública federal, con las entidades federativas, los Municipios, y las demarcaciones territoriales con los diversos sectores productivos del país;

"XIII. Solicitar y recibir información de las distintas dependencias y entidades que realizan programas y acciones de desarrollo urbano;

"XIV. Emitir los lineamientos para su operación y funcionamiento;

"XV. Aprobar la creación de comités y grupos de trabajo para la atención de temas específicos y emitir los lineamientos para su operación; y,

"XVI. Las demás que le señale esta ley. …"

Los argumentos hechos valer por el Municipio son **infundados.**

El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial es un órgano deliberativo y auxiliar de carácter consultivo, de conformación plural y de participación ciudadana, el cual es presidido por el titular de la Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, o por quien éste designe, el cual fue creado por el Congreso de la Unión en ejercicio de las facultades que tiene en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien dicho Consejo Nacional tiene entre sus facultades la de proponer la estrategia nacional de ordenamiento territorial, según se dispone en el artículo 25, párrafo segundo, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, **sus atribuciones son, esencialmente, de conocimiento y opinión, mas no de decisión,** lo cual se desprende de lo prescrito en el artículo 16 de la referida ley general.

Tomando en cuenta tanto la decisión de su existencia, la forma de su integración, así como de la asignación de sus facultades, forman parte del sistema de planeación y desarrollo urbano que se prevé en la Ley General de Asentamientos Humanos, **las cuales no interfieren con las facultades constitucionales que en esa materia corresponden a los Municipios, en particular, porque dicho consejo carece de atribuciones decisorias que puedan afectar a dicho orden de gobierno,** es que resultan infundados los conceptos de invalidez que en relación con el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial hizo valer el Municipio.

Por lo anterior, corresponde reconocer la **validez** de los artículos 14, 15 y 16 de la ley general impugnada.

DÉCIMO SEGUNDO.—**Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano restringen la autonomía municipal.** En su **primer concepto de invalidez, apartado E,** el Municipio actor señala que los artículos 31, 32, 33, 34, 35, 36, párrafo segundo, fracción I, 38 y 44 de la ley general impugnada establecen que en las zonas metropolitanas o de conurbación existirá una Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, integrada por representantes de la Federación, Estados y Municipios que integren la zona de que se trate, reconociendo que dichas zonas pueden comprender el territorio de una sola entidad federativa, o bien, de dos o más de ellas. Al respecto, aduce que, entre las facultades de la citada comisión, está la de formular y aprobar el programa de ordenación de la zona metropolitana o de conurbación, así como gestionar y evaluar su cumplimiento, al cual se tendrán que sujetar los gobiernos municipales al formular y aprobar sus respectivos planes municipales, de centros de población o planes parciales, lo cual restringe su autonomía constitucional en esa materia.

Asimismo, afirma que la ley general impugnada omite precisar en forma clara la manera en que cada nivel de gobierno designará a sus representantes de la citada Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación; aunado a que el proyecto de plan o programa respectivo debe contar, una vez agotado el periodo de consulta pública, con la aprobación definitiva de todos y cada uno de los Ayuntamientos de los Municipios involucrados, de manera que, al no haberse previsto así en los capítulos denominados "Programas Metropolitanos y de Zonas Conurbadas" y "Gobernanza Metropolitana" de la ley general impugnada, a su parecer resulta inconstitucional por no garantizar el respeto y cumplimiento de los principios del régimen federal.

Los artículos impugnados en este apartado por el demandante son del tenor siguiente:

"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;

"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."

"Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:

"I. Una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno; …"

"Artículo 38. Una vez aprobados los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, los Municipios y las demarcaciones territoriales respectivas, en el ámbito de sus jurisdicciones, tendrán el plazo de un año para expedir o adecuar sus planes o Programas de Desarrollo Urbano y los correspondientes a los centros de población involucrados, los cuales deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana o conurbación correspondiente."

"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."

Son **infundados** los argumentos que se hacen valer.

Como quedó precisado en el considerando octavo de esta resolución, de lo previsto en el artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional se desprende que el Congreso de la Unión tiene la atribución de dirigir la política nacional en materia de asentamientos humanos, lo cual realiza mediante la expedición de la ley general en la materia con dos propósitos fundamentales: **distribuir competencias** entre los tres órdenes de gobierno, pero sin desconocer ni alterar el carácter concurrente ni la participación que deben tener los Estados y los Municipios en la consecución de los objetivos previstos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal; y, **regular mediante principios generales y normas básicas** el ejercicio de las facultades que conciernen a los tres órdenes de gobierno, cuidando en particular de no vaciar de contenido las atribuciones de los Municipios previstas en el artículo 115, fracción V, del Texto Fundamental, lo que implica dar a éstos una participación real y efectiva frente a la planeación estatal.

La atribución del Congreso de la Unión para regular a través de principios generales y normas básicas la ordenación de los asentamientos humanos tiene por finalidad garantizar la homogeneidad que debe existir en todos los órdenes de gobierno para cumplir con los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal. Tal situación resulta indispensable considerando que la planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano de los centros de población es fundamental para el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas federales, estatales y municipales, lo que tiene sustento en el artículo 26, apartado A, de la Constitución Federal.

Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que los preceptos cuestionados tienen por objeto garantizar la planeación homogénea de las zonas metropolitanas y conurbadas, lo que de forma alguna afecta las atribuciones que tienen los Municipios en dicha tarea, más aun cuando, como se estableció en el considerando noveno de esta ejecutoria, de los artículos 31, 32 y 33 de la Ley General

de Asentamientos Humanos se advierte que el legislador distinguió la manera de llevar a cabo la planeación en las zonas metropolitanas que se ubiquen en dos o más entidades federativas de aquellas otras que se localizan en el territorio de un mismo Estado de la República.

De esta forma se reitera que de los artículos 31 y 32 de la Ley General de Asentamientos Humanos se desprende que **sólo 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** será que la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, en sus respectivos ámbitos de competencia, deben **convenir la delimitación y constitución** de dicha zona metropolitana o conurbada, así como **planear y regular de forma conjunta y coordinada** el desarrollo de tales centros urbanos.

Por su parte, en el artículo 33 del referido ordenamiento se establece que **las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa serán reguladas por la legislación local,** supuesto en el cual **la participación de la Federación se produce en un plano de coordinación con las autoridades estatales** atendiendo a los principios, políticas y lineamientos previstos en la Ley General de Asentamientos Humanos, resaltándose en la parte final del precepto en cuestión que **la planificación de estas zonas se debe dar de manera conjunta y coordinada entre los tres órdenes de gobierno,** pero además con la participación efectiva de la sociedad, lo anterior, para lograr la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Lo anterior no supone una intervención indebida de la Federación en las zonas metropolitanas del país, incluso de aquellas que se ubican y desarrollan en el territorio de una misma entidad federativa, puesto que 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 22 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 polí-

ticas públicas desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la planeación de las distintas jurisdicciones.

Ahora bien, en relación con que en la Ley General de Asentamientos Humanos se omitió precisar la forma en que cada nivel de gobierno designará a los representantes de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, es necesario señalar que **no existe obligación alguna para que el Congreso de la Unión tenga que desarrollar a detalle la forma en que deberán elegirse los integrantes que formarán parte de la comisión señalada,** pues ello bien puede establecerse en otros ordenamientos de jerarquía inferior a la de la ley general de la materia, esto es, en leyes federales y locales respectivas.

Por otra parte, en cuanto a que no se contempla en la ley general impugnada la intervención de los Ayuntamientos respectivos en la aprobación de los programas metropolitanos, así como la previa consulta pública para dar lugar a tal asentimiento, cabe señalar que tal intervención expresamente se contempla en el artículo 36, párrafo segundo, fracción I, del citado ordenamiento, donde se establece la existencia de una **Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación**, **de la cual forman parte la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate,** quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere la citada ley general, y quienes **tendrán, además, la atribución de coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento.**

Asimismo, cabe mencionar que también se prevé la participación de un Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano, el cual tiene por función promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas metropolitanos.

Atento a lo anterior, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 31, 32, 33, 34, 36, párrafo segundo, fracción I, 38 y 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

DÉCIMO TERCERO.—**Las facultades de la Procuraduría Agraria vinculadas con el ordenamiento territorial vulneran la autonomía del Municipio.**

En su **primer concepto de invalidez, apartado C,** el Municipio actor alega que es inconstitucional lo previsto en el artículo 8, fracción XXVIII, y transitorio cuarto del decreto por el que se expide la ley general impugnada en este asunto, puesto que, a su parecer, no existe fundamento constitucional alguno que le permita al Congreso de la Unión prever algún mecanismo que coadyuve, asesore y, en su caso, represente los intereses de los habitantes ante cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional, así como para ampliar las atribuciones de la Procuraduría Agraria en lo que respecta a la defensa de los derechos humanos vinculados con el ordenamiento territorial.

Los planteamientos del actor resultan **infundados.**

Como se ha precisado, es incorrecta la afirmación del demandante en el sentido de que no existe sustento constitucional que permita al Congreso de la Unión ordenar que se reformen las disposiciones legales correspondientes para atribuir como facultad de la Federación, prever el mecanismo a que se refiere el artículo 8, fracción XXVIII, de la ley impugnada; así como ampliar las facultades de la Procuraduría Agraria, a fin de garantizar la procuración de la defensa de los derechos humanos vinculados al ordenamiento territorial, pues tal sustento se encuentra en la atribución con que cuenta el órgano legislativo federal para establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en materia de asentamientos humanos, prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.

En ejercicio de esa atribución es que quedó plasmado en el artículo 8, fracción XXVIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos lo siguiente:

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

"…

"XXVIII. Prever el mecanismo que coadyuve, asesore y en su caso represente, los intereses de los habitantes ante cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional, con especial atención a mujeres y a los sectores más desfavorecidos."

En consonancia con lo anterior, en el artículo cuarto transitorio de la ley general impugnada se estableció lo siguiente:

"Cuarto. En un plazo de seis meses contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, el Congreso de la Unión deberá reformar las disposiciones legales correspondientes con el objeto de ampliar las facultades de la Procuraduría Agraria, a fin de garantizar la procuración de la defensa de los derechos humanos vinculados al ordenamiento territorial."

De las disposiciones transcritas, **no se advierte que causen por sí mismas alguna afectación a las facultades constitucionales en materia de asentamientos humanos del ente municipal,** puesto que de ellas sólo se observa que tienen por objeto establecer mayores facultades a la Procuraduría Agraria para garantizar los derechos humanos relacionados con el ordenamiento territorial.

Lo anterior en forma alguna afecta las competencias del Municipio actor, pues en todo caso, tiene que ver con cuestiones relacionadas con la protección de los derechos humanos de las personas vinculadas al ordenamiento territorial.

Por tanto, debe reconocerse la **validez** de los artículos 8, fracción XXVIII, y cuarto transitorio, de la ley general impugnada.

DÉCIMO CUARTO.—**La obligación dirigida a los Congresos Locales de establecer que, en la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales, se atiendan las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.** En su **primer concepto de invalidez, apartado C,** el actor señala que el artículo 60, fracción IX, de la ley general impugnada **obliga a las Legislaturas Locales** a que, en la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales, atiendan las recomendaciones que se emita en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, pues a su parecer, ello invade las competencias de los Estados.

El precepto cuestionado es el que a continuación se transcribe:

"Artículo 60. La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo,

construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos: …

"IX. La simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales atenderán las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de esta Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión."

Los planteamientos del actor son **infundados,** pues el hecho que se ordene a los Congresos de los Estados que en las leyes locales de la materia se prevea la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias en cualquier acción urbanística atendiendo a las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en nada afecta las competencias constitucionales de los Municipios previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, en particular las contenidas en los incisos d) y f) de dicho precepto, pues invariablemente conservarán la facultad para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; así como para otorgar licencias y permisos para construcciones en el ámbito de su competencia de sus respectivas jurisdicciones territoriales.

Es menester resaltar que las recomendaciones a que se refiere el artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones,[55] son aquellas que emite el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a los Gobiernos Estatales y Municipales para el desarrollo de infraestructura, obra pública, desarrollo territorial y bienes inmuebles, que fomenten la competencia, libre concurrencia y cobertura del servicio de telecomunicaciones, las que de ninguna manera resultan vinculantes, por lo que no vacían de contenido a la competencia de los Municipios para expedir licencias y permisos con motivo de cualquier acción urbanística.

[55] "Artículo 147. …
"El Ejecutivo Federal, a través de la secretaría, emitirá recomendaciones a los gobiernos estatales, al Gobierno del Distrito Federal y gobiernos municipales, para el desarrollo de infraestructura, obra pública, desarrollo territorial y bienes inmuebles, que fomenten la competencia, libre concurrencia y cobertura del servicio de telecomunicaciones. En particular, el Ejecutivo Federal promoverá activamente, dentro de sus potestades legales, el uso de los bienes a los que hace referencia este capítulo para el despliegue de redes de telecomunicaciones."

De lo anterior se puede concluir que la fracción IX del artículo 60 de la ley general impugnada tiene como propósito coordinar la planeación urbana en su interrelación con la libre competencia e infraestructura para las telecomunicaciones en los tres órdenes de gobierno, lo cual resulta acorde con las atribuciones del Congreso Federal para distribuir competencias entre los diversos órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos.

Por lo anterior, se reconoce la **validez** del artículo 60, fracción IX, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

DÉCIMO QUINTO.—**La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial.** En su **segundo concepto de invalidez,** el Municipio cuestiona la constitucionalidad del artículo 60, fracción VII, de la ley general impugnada, el cual determina que la legislación local debe establecer los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, las que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial, lo cual considera que vulnera el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial.

Al respecto, aduce que tal disposición viene acompañada de lo dispuesto en los artículos 10, fracción XX; 11, fracción XIX y 108 de la ley general de la materia, los cuales pretenden impedir que los Estados y Municipios puedan ejercer su potestad sancionadora en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano, derivado de lo que resulte del ejercicio de sus facultades de inspección, control y vigilancia.

Para establecer el contexto del artículo 60, fracción VII, que cuestiona el actor, se transcriben también los demás preceptos que cita en su demanda:

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:

"…

"XX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de desarrollo urbano y desarrollo metro-

politano, conforme a lo que prevea la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones a tales disposiciones."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

"…

"XIX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o Programas de Desarrollo Urbano y reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones de las disposiciones jurídicas de tales planes o Programas de Desarrollo Urbano y, en su caso, de ordenación ecológica y medio ambiente."

"Artículo 60. La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos: …

"VII. Deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial."

"Artículo 108. Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que cause daños o efectos negativos al ordenamiento territorial, asentamientos humanos o al desarrollo urbano, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable.

"Cuando por infracción a las disposiciones de esta ley, las leyes estatales, las normas oficiales mexicanas o a los planes y programas de la materia se hubieren ocasionado daños o perjuicios, las personas interesadas podrán solicitar a la autoridad competente, la formulación de un dictamen técnico al respecto, el cual tendrá valor de prueba, en caso de ser presentado en juicio.

"La legislación estatal establecerá el régimen de responsabilidades y de reparación de daños aplicable a toda persona que cause perjuicios o efectos negativos al ordenamiento territorial, a los asentamientos humanos, al desarrollo urbano o a sus infraestructuras, edificaciones e instalaciones."

Lo alegado por el demandante es fundado.

Este Tribunal Constitucional ha sostenido que el carácter concurrente de la materia de asentamientos humanos no implica que la facultad otorgada al Congreso de la Unión para **distribuir competencias** entre los distintos órdenes de gobierno **y regular mediante principios y bases generales** el ejercicio de éstas resulte omnímoda o ilimitada, pues no puede desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, conclusión que encuentra sustento en la **jurisprudencia P./J. 17/2011**,[56] de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro: 161383)

Entre las atribuciones enlistadas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal se encuentra la señalada con el inciso d), por la que se faculta al Municipio a autorizar, controlar y vigilar la utilización del uso del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

Tales atribuciones exigen que sea el Municipio quien directamente se encargue de revisar la legalidad de las acciones urbanísticas que se lleven a cabo en su espacio territorial. En este sentido, puede decirse que las facultades descritas

[56] De texto: "Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor."

en el inciso d) de la fracción V del artículo 115 constitucional constituyen el fundamento de los mecanismos de autotutela administrativa de los que puede hacer uso el Municipio para verificar la legalidad de las acciones urbanísticas que se realicen en su territorio, así como su apego a los planes municipales de desarrollo urbano.

Ahora bien, en el artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos se establecen dos mandatos específicos: el primero ordena que sea en la legislación local donde se definan los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución. Esta prescripción es consistente con la facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal para distribuir competencias en esta materia, la que en este caso se traduce en la atribución que se confiere a los Congresos de los Estados para que establezcan en la ley los supuestos normativos que pueden dar lugar a la suspensión y clausura de obras en ejecución.

El segundo mandato ordena que en las leyes locales se establezca que la suspensión y clausura de obras en ejecución sea producto de resolución judicial.

Esta última disposición transgrede la competencia de los Municipios prevista en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal porque subordina el ejercicio de su función de autotutela administrativa para controlar y vigilar la utilización el uso, a la decisión de una autoridad distinta, en este caso, a una perteneciente al Poder Judicial local, la cual carece de atribuciones constitucionales para intervenir en el control y vigilancia de uso de suelo.

Por lo anterior, se declara la **invalidez** del artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, en su porción normativa **"que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial."**

DÉCIMO SEXTO.—**Las restricciones para el destino de espacios públicos originalmente destinados a la recreación, deporte y zonas verdes, vulneran la autonomía municipal.** En su **primer concepto de invalidez, apartado F,** el Municipio actor señala que el artículo 75, fracción VI, de la ley general impugnada vulnera la autonomía municipal al establecer que los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento **no podrán ser destinados a otro**

uso; lo cual restringe la libre administración de los bienes municipales y la potestad que tiene el Municipio de aprobar y administrar la zonificación y los usos y destinos del suelo, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, inciso b), y fracción V, incisos a) y b), en relación con los fines previstos en el diverso 27, párrafo tercero, todos de la Constitución Federal.

El artículo impugnado es el que se transcribe a continuación:

"Artículo 75. El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente: …

"VI. Los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso."

El argumento hecho valer por el actor es **infundado.**

El actor parte de una premisa equivocada, pues la lectura aislada que hace el demandante del precepto impugnado lo lleva a concluir que los espacios públicos destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento no pueden ser destinados a un uso distinto, puesto que, si bien en términos de lo dispuesto en el artículo 4, fracción VII, de la ley general que se analiza se contempla el principio de protección y progresividad del espacio público, que implica, entre otras cuestiones, el deber que tienen los distintos órdenes de gobierno para fomentar el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos, los cuales, se dice, podrán ampliarse, o mejorarse pero nunca destruirse o verse disminuidos, **ello no implica que exista una prohibición tajante para que no puedan ser utilizados tales espacios hacia otros fines**, **pues en la parte final de la citada fracción IV se señala que, en caso de utilidad pública, los espacios públicos deben ser sustituidos por otros que generen el mismo beneficio.**

En consonancia con tal principio, la fracción VI del artículo 75 de la ley general impugnada establece que los espacios públicos destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no pueden ser destinados a un uso distinto; sin embargo, en la fracción XII de ese mismo precepto **se establece la regla que permite destinar los espacios públicos a otros fines, más en este caso, se dispone que la autoridad tiene**

que justificar sus acciones para dicho cambio en el uso de suelo, además de sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares.

Lo anterior permite concluir que los artículos 4, fracción VII y 75, fracciones VI y XII, de la ley general analizada establecen las condiciones normativas para hacer compatible el principio de protección y progresividad del espacio público con las facultades que corresponden al Municipio de disponer libremente del patrimonio inmobiliario municipal, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.

En vista de lo anterior, debe reconocerse la **validez** del artículo 75, fracción VI, de la ley general impugnada.

DÉCIMO SÉPTIMO.—**La previsión relativa a compensar a los propietarios por acciones urbanas (protección de zonas de salvaguarda, derechos de vía y protección de polígonos de amortiguamiento industrial), vulnera la libre administración.** En su **primer concepto de invalidez, apartado H,** el Municipio actor impugna la constitucionalidad del artículo 59, fracciones VIII y IX, de la ley general impugnada porque impide al ente municipal imponer modalidades a la propiedad privada en su respectivo ámbito de competencias y, además, obliga a compensar a los propietarios de los predios o áreas de terreno que sufran meras restricciones o limitaciones al ejercicio de su derecho de propiedad, confundiendo lo que es una imposición de una modalidad al derecho de propiedad, con un acto expropiatorio.

Además, aduce que la ley impugnada, al definir como principio de política pública el llamado "derecho a la propiedad urbana", omite precisar los límites de ese derecho, esto es, que los Estados y Municipios también pueden imponer modalidades a la propiedad privada a través de las leyes, reglamentos, planes o programas y demás disposiciones administrativas de carácter general.

Dice que, al hablar la ley impugnada en su artículo 6 de las causas de utilidad pública, en su último párrafo se hace una referencia a la indemnización por la expropiación, mientras que al hablar de la zonificación primaria en el artículo 59, establece la obligación de compensar a los propietarios por precisar las zonas de salvaguarda y derechos de vía o los polígonos de amortiguamiento industrial.

De tal suerte que una interpretación extremadamente liberal de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos significaría que la ley impugnada no sólo impide a los Estados y Municipios ejercer su atribución de imponer modalidades a la propiedad privada, sino que también se constituye en favor de los particulares un derecho a ser compensados o indemnizados por el solo hecho de planificar el desarrollo urbano en aras de salvaguardar el interés público, conforme a los principios y fines del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

El artículo impugnado por el actor señala lo siguiente:

"Artículo 59. Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

"La zonificación primaria, con visión de mediano y largo plazo, deberá establecerse en los programas municipales de desarrollo urbano, en congruencia con los programas metropolitanos en su caso, en la que se determinarán: …

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

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

Los conceptos de invalidez del Municipio son **infundados.**

Tal como se refirió en el considerando octavo de esta sentencia, 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**.

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.**

Tomando en cuenta lo anterior se concluye que, las disposiciones impugnadas no vulneran las atribuciones del Municipio en materia de asentamientos humanos previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues en modo alguno suponen una limitación u obstrucción para que, en ejercicio de tales facultades, dicho orden de gobierno pueda formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

Por el contrario, en el acápite del artículo 59 de la Ley General de Asentamientos Humanos se establece con claridad que corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio. De esta forma, el citado precepto se limita a señalar los aspectos que deberán determinarse por los Municipios al momento de realizar la zonificación primaria y la zonificación secundaria que habrán de plasmar en sus respectivos Programas Municipales de Desarrollo.

Tal mandato tiene asidero en la facultad asignada al Congreso de la Unión para distribuir competencias entre los distintos órdenes de gobierno en la materia, así como para regular, mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de éstas, además de resultar consistente con la atribución del Municipio para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal, contemplada en el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal.

En particular, las previsiones que debe tener en cuenta el Municipio al realizar la zonificación primaria, y que se enlistan a modo de normas básicas en el párrafo segundo del artículo 59 de la Ley General de Asentamientos, de modo alguno le imponen al Municipio una forma determinada para definir las áreas que integran y delimitan los centros de población que se encuentran en su territorio, por lo que no puede decirse que tal precepto reduzca al Municipio a ser un mero ejecutor de las disposiciones de la citada ley general.

Bajo este entendido, las fracciones VIII y IX del artículo 59 de la Ley General de Asentamientos Humanos no impiden al Municipio la posibilidad de realizar la zonificación primaria en los centros de población que se ubiquen en su territorio. Por el contrario, tales preceptos lo facultan para identificar y adoptar las medidas de protección de las zonas de salvaguarda y derechos de vía, así como para la protección de los polígonos de amortiguamiento industrial.

El hecho de que en esos preceptos se establezca que, en caso de que existan propietarios afectados por el establecimiento de las zonas de salvaguarda y polígonos de amortiguamiento industrial, éstos tendrán el derecho de ser compensados, en nada merma las atribuciones del Municipio para definir la ubicación de tales áreas, pues dicha medida debe entenderse como una de las líneas generales de la política de ordenamiento de asentamientos que busca la protección de sus derechos humanos que, en este caso, se traduce en el deber del Estado de responder cuando se afecta el derecho de propiedad de los particulares que se verán afectados por soportar que se establezcan tales áreas de protección en sus terrenos.

Es menester precisar que la compensación a que se refieren las fracciones impugnadas no debe confundirse con la indemnización que es concomitante a la expropiación, pues ninguno de los supuestos previstos en las fracciones VIII y IX del artículo 59 de la Ley General de Asentamientos Humanos contempla la pérdida del derecho de propiedad por causa de utilidad pública, sino una mera afectación a tal derecho derivado de la necesidad de establecer una zona de seguridad en el terreno de particulares para proteger la vida, la salud o los

bienes de quienes se encuentren cercanos a instalaciones de riesgo o industrias que, por sus características exijan considerar un área de salvaguarda o amortiguamiento.

Por lo anterior, debe reconocerse la **validez** del artículo 59, párrafo segundo, fracciones VIII y IX, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

DÉCIMO OCTAVO.—**Exclusión de la participación ciudadana en materia de asentamientos humanos y de la denuncia administrativa como mecanismo de coadyuvancia entre la ciudadanía y las autoridades municipales competentes.** En el **primer concepto de invalidez, apartados A y B,** el Municipio actor señala, por un lado, que la ley general impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, de manera que los ciudadanos no pueden hacer ni exigir a las autoridades competentes, propuestas significativas en aspectos relevantes, como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con lo que se preveía en la anterior ley general de la materia. A lo anterior, dice que debe agregarse la infortunada decisión de excluir la participación ciudadana en la vigilancia del cumplimiento de los planes o Programas de Desarrollo Urbano, así como la posibilidad de proponer la modificación de estos instrumentos.

Asimismo, aduce que con los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos se desnaturaliza la denuncia administrativa en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano, pues tal instrumento de participación ciudadana ya no constituye un mecanismo de coadyuvancia entre ciudadanía y autoridades administrativas competentes, principalmente municipales, para el control de legalidad de las acciones en materia de desarrollo urbano, pues por virtud de la ley impugnada ahora se impide que las autoridades administrativas competentes en la materia ordenen y ejecuten por sí y ante sí medidas de seguridad como suspensiones y clausuras, o sanciones equivalentes.

Los anteriores argumentos resultan **inatendibles** en esta instancia constitucional, pues ha sido criterio de este Tribunal Pleno que las violaciones a dere-

chos 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." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 708, registro digital: 193257) ha sido matizado. Es decir, **la finalidad de la controversia constitucional no consiste en analizar posibles violaciones a derechos fundamentales de manera desvinculada a algún problema de probable invasión de esferas de competencia.**

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

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

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

Similares consideraciones fueron sustentadas por el Tribunal Pleno, al resolver las **controversias constitucionales 62/2009**[57] y **104/2009,**[58] en sesión de dos de mayo de dos mil trece.

Por tanto, debe reconocerse la **validez** de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la ley general impugnada.

DÉCIMO NOVENO.—**Efectos.** De acuerdo con lo resuelto en los considerandos octavo y décimo quinto de esta sentencia, se declara la invalidez de los artículos:

• 59, párrafo tercero, fracción II.

• 60, fracción VII, en su porción normativa ***"que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial."***

• 71, fracción III, en su porción normativa "***y evitar la imposición de cajones de estacionamiento."***

Todos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

[57] Por mayoría de siete votos de los 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 Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (La 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 Ministro Sergio A. Valls Hernández no participó en esta votación).

[58] Por mayoría de ocho votos de los 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 Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (La 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).

En términos de lo previsto en los dos últimos párrafos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal,[59] así como en el artículo 42 de la ley reglamentaria,[60] dado que la presente controversia constitucional no se encuentra en alguno de los supuestos que autoricen la declaración de invalidez con efectos generales, pues la inconstitucionalidad de las normas expedidas por el Congreso de la Unión de carácter general estimadas inválidas fue planteada por un Municipio, las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia,[61] a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso de la Unión.

[59] "**Artículo 105.** …
"I. …
"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.
"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

[60] "**Artículo 42.** Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.
"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.
"En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

[61] Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 9/99, cuyos rubro y texto son: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA. De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de las referidas "consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama", así como del artículo transitorio sexto, párrafo primero, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, en los términos del considerando quinto, apartado C, de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII y de la XXXVI a la XL, 4, fracciones de la I a la VI y X, 5, 6, párrafo último, 7, 8, fracciones I, II, IV, VI, VII, X, XI, de la XVIII a la XXI, XXIV, XXVII, XXVIII y XXX, 9, 10, 11, 14, 15, 16, del 22 al 26, 28, 29, párrafo primero, fracciones I, II y III, del 31 al 35, 36, párrafos primero y segundo, fracciones de la I a la V, 37, fracciones I y de la III a la VI, y párrafo último, 38, 44, 46, 52, fracciones I y VII, 53, fracciones IV y VI, 59, párrafos primero, segundo y tercero, fracción I, 60, fracciones VI y IX, 71, fracción III –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 75, fracción VI, 76, párrafo primero, 93, fracción I, 104, 105, 106, 108 y 117, así como los artículos transitorios del primero al quinto, sexto, párrafo segundo, séptimo, octavo y noveno de la Ley General de Asentamientos Huma-

demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando un Estado o el Distrito Federal obtienen la invalidez de una norma federal.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, página 281, «con número de registro digital: 194295».

nos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, en atención a los considerandos del octavo al décimo octavo de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II, 60, fracción VII, en su porción normativa "que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial", y 71, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Unión, en términos de los considerandos octavo, décimo quinto y décimo noveno de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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 Ministras y de los 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, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a las causales de improcedencia, en sus apartados A, denominado "Causales invocadas por el Ejecutivo Federal" (declarar infundadas las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo Federal, atinentes a que el Municipio actor no tiene interés legítimo y que la demanda fue extemporánea), y B, denominado "Causales invocadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión" (declarar infundada la causa de

improcedencia aducida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, alusiva a que el decreto por el que se expidió la ley general cuestionada no constituye una resolución definitiva), y al catálogo de temas que serán analizados en el fondo del asunto.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, en su apartado C, denominado "Causales de improcedencia advertidas de oficio", consistente en sobreseer, de oficio, respecto de las referidas "consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama", así como del artículo transitorio sexto, párrafo primero, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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 séptimo, denominado "Violaciones al proceso legislativo", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. Las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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 octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política", consistente en reconocer la validez de los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII y de la XXXVI a la XL, 4, fracciones de la I a la VI y X, 5, 6, párrafo último, 7, 8, fracciones II, VI, X, XXIV y XXVII, 9, fracciones IV y V, 10, 11, 22, 23, 26, 28, 29, párrafo primero, fracciones I, II y III, 36, párrafos primero y segundo, fracciones de la II a la V, 37, fracciones I y de la III a la VI, y párrafo último, 46, 52, fracciones I y VII, 53, fracciones IV y VI, 59, párrafos primero y segundo, fracciones de la I a la VII, 60, fracción VI, 76, párrafo primero, y 93, fracción I, así como de los artículos transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto, párrafo segundo, y séptimo de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Las Ministras y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política", consistente en reconocer la validez del artículo 8, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. Las Ministras y los Ministros Franco

González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de la interpretación del artículo 117, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y por razones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de la interpretación del artículo 117, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez de los artículos 8, fracciones IV, XI y de la XVIII a la XXI y XXX, 9, párrafo primero y fracciones I, II y III, 35 y 117, así como de los artículos transitorios octavo y noveno de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política", consistente en reconocer la validez del artículo 8, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. Las Ministras y los Minis-

tros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los 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 décimo primero, denominado "Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano", décimo tercero, denominado "Las facultades de la Procuraduría Agraria vinculados con el ordenamiento territorial, vulnera la autonomía del Municipio", y décimo cuarto, denominado "La obligación dirigida a los Congresos locales de establecer que, en la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales, se atiendan las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 8, fracción XXVIII, 14, 15 16, salvo sus fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "municipales", y 60, fracción IX, así como transitorio cuarto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo primero, denominado "Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano", consistente en reconocer la validez del artículo 16, fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa "municipales", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de las

consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas por consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, denominado "La estrategia nacional de ordenamiento territorial, afecta la autonomía del ente municipal y la descentralización política", consistente en reconocer la validez de los artículos 24 y 25, salvo su párrafo segundo, fracción II, en su porción normativa "para recibir sus opiniones", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas por consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, denominado "La estrategia nacional de ordenamiento territorial, afecta la autonomía del ente municipal y la descentralización política", consistente en reconocer la validez del artículo 25, párrafo segundo, fracción II, en su porción normativa "para recibir sus opiniones", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con consideraciones adicionales, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, restringen la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez de los artículos del 31, 32, 34, 38 y 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamien-

to Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El Ministro Franco González Salas y la Ministra Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con consideraciones adicionales, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, restringen la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez del artículo 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con consideraciones adicionales, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, restringen la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Franco González Salas y la Ministra Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra

de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo séptimo, denominado "La previsión relativa a compensar a los propietarios por acciones urbanas (protección de zonas de salvaguarda, derechos de vía y protección de polígonos de amortiguamiento industrial), vulnera la libre administración", consistente en reconocer la validez del artículo 59, párrafo segundo, fracciones VIII y IX, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado federal y la descentralización política", consistente en reconocer la validez del artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. La Ministra y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros 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 octavo, denominado "El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federa-

les en violación a la forma del Estado federal y la descentralización política", consistente en reconocer la validez del artículo 71, fracción III, en su porción normativa "Promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá votaron en contra, por la invalidez de la totalidad de esta fracción. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. Las Ministras y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando décimo sexto, denominado "Las restricciones para el destino de espacios públicos originalmente destinados a la recreación, deporte y zonas verdes, vulneran la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Exclusión de la participación ciudadana en materia de asentamientos humanos y de la denuncia administrativa como mecanismo de coadyuvancia entre la ciudadanía y las autoridades municipales competentes", consistente en reconocer la validez de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedi-

da mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo quinto, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial", consistente en declarar la invalidez del artículo 60, fracción VII, en su porción normativa "que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial",

de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Laynez Potisek votaron por la invalidez de la totalidad de la referida fracción.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los 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 noveno, 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 de la Unión.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los 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 Ministra y de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente genérico.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 8 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Votos concurrente y particular que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la controversia constitucional 19/2017.

En sesión celebrada el cuatro de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Guadalupe, Estado de Nuevo León, analizó la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

A continuación me permito expresar las razones por las que compartí en algunos casos las conclusiones alcanzadas en esta controversia constitucional, así como los motivos por los que voté en contra del criterio mayoritario en otros casos.

1. El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la ley general impugnada que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política (considerando octavo)

En este apartado se dio contestación a los conceptos de invalidez planteados por el Municipio actor, en los que sostuvo que algunos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos afectan su competencia constitucional, ya que imponen a nivel nacional un modelo único de desarrollo urbano, a través del cual se obliga a los Estados y Municipios a promover usos de suelo mixtos, la densificación de las construcciones, la prohibición de su separación y a suprimir la imposición de cajones de estacionamiento. En términos generales, el demandante sostiene que la ley general produce la concentración o centralización de las decisiones en materia de desarrollo urbano en favor de la Federación y en detrimento del Municipio.

Al respecto, el Tribunal Pleno determinó reconocer la validez de los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX y XL, 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X, 5, 6, último párrafo, 7, 8, fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII, 9, fracciones IV y V, 10, 11, 22, 23, 26, 28, 29, párrafo primero, fracciones I, II y III, 36, párrafo primero y segundo, fracciones II, III, IV y V, 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo, 46, 52, fracciones I y VII, 53, fracción IV y VI, 59, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII y párrafo tercero, fracción I, 60, fracción VI, 71, fracción III, con excepción de la porción normativa "*y evitar la imposición de cajones de estacionamiento*", 76, párrafo primero, 93, fracción I, así como los artículos transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Asimismo, el Pleno de este Alto Tribunal declaró la invalidez del artículo 59, párrafo tercero, fracción II, y 71, fracción III, en su porción normativa "*y evitar la imposición de cajones de estacionamiento*", por considerarlos violatorios de las competencias del Municipio, previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución General.

En este caso **voté a favor de reconocer la validez de las normas impugnadas** de la Ley General de Asentamientos Humanos, pues todas ellas, en su conjunto y al fijar un nuevo modelo de desarrollo urbano, no vulneran las bases fijadas en la Constitución General. Al respecto, me permito expresar las razones por las que llegué a esta conclusión, y que en términos generales, servirán como parámetro metodológico para analizar cada uno de los planteamientos que más adelante se estudiaron en esta controversia.

Efectivamente, como lo he sostenido en diversos precedentes [entre ellos la controversia constitucional 62/2011[1]] el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General establece un sistema de concurrencia en materia de asentamientos humanos que otorga al Congreso de la Unión un *título competencial sustantivo* por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección que le habilita para definir e imponer un marco normativo obligatorio en la planeación y regulación de los asentamientos humanos, con la finalidad de mantener una homogeneidad material en cuanto a los objetivos

[1] Controversia constitucional 62/2011, resuelta por la Segunda Sala el 11 de abril de 2012 por unanimidad de 4 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, presidente Valls Hernández y Aguilar Morales.

perseguidos por el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución General.[2]

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

Por su parte, respecto al alcance de la competencia del Congreso de la Unión he sostenido, en la controversia 62/2011 referida, que **el título sustantivo con el que cuenta no puede ampliarse hasta el grado de vaciar del todo la competencia de los Estados y Municipios, sino que se les debe dejar un tramo sustantivo de la materia, así sea mínimo;** mientras que en términos de la jurisprudencia del Tribunal Pleno, la intervención del Municipio en la materia debe ser *real y efectiva y no como un simple ejecutor*.[3]

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

Ahora bien, frente al motivo de impugnación que se refleja en la demanda (que obliga a los Estados y Municipios a flexibilizar y promover usos de suelo mixtos, la prohibición de su separación, la densificación de construcciones,

[2] "ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL. … 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.". **Registro digital: 161384;** Pleno; 9a. Época, *S.J.F. y su Gaceta,* Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 886.

[3] "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA."; **Registro digital: 161383;** Pleno; 9a. Época; *S.J.F. y su Gaceta,* Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887.

así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento) y, en el que combate, en general, el sistema de reparto de competencias realizado por el legislador federal, comparto el criterio mayoritario respecto a que el modelo adoptado por el Congreso de la Unión no merma de manera alguna el ámbito competencial previsto para el orden municipal.

En efecto, considero que (analizada la legislación general en su conjunto) no existe una invasión en las competencias y en la autonomía del Municipio actor, pues incluso al revisar el contenido de la ley general impugnada podemos advertir que en su artículo 11 se señala que corresponde a los Municipios formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes y programas municipales en la materia; regular, controlar y vigilar las reservas, usos de suelo; así como la formulación, aprobación y administración de la zonificación de los centros de población que se encuentren en su territorio.[4]

De esta manera, el Municipio actor no se convierte en un simple ejecutor de la ley general, sino que tendrá una intervención real en el ejercicio de dichas facultades, aunque para ello deba observar el modelo normativo impuesto al ejercer sus facultades, lo que en todo caso deriva de lo expresamente establecido en la Constitución General, en el sentido de que los Municipios ejercerán sus atribuciones *en los términos de las leyes federales y estatales relativas*.[5]

---

[4] "**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;
"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población que se encuentren dentro del Municipio;
"III. Formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población que se encuentren dentro del Municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven."

[5] "**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, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;
"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;

En suma, me parece que (insisto, analizada en términos abstractos y en su conjunto, como lo impugna el Municipio) **la ley general cuestionada no vulnera las competencias de las entidades federativas ni la autonomía municipal al establecer un sistema homogéneo** de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, pues es uno de los fines que persigue nuestro marco constitucional actual.

Además, en todo caso, estimo que la ley debe leerse de forma integral, de manera que es importante tener en cuenta lo dispuesto en los artículos 1, 7 y 11 de la propia ley general, en los que se precisa que las bases, reglas y principios que se contienen en esta ley marco persiguen el objetivo de mantener una concurrencia y participación efectiva entre todos los órdenes de gobierno.

Por tanto, desde este momento adelanto que los conceptos de invalidez planteados en esta controversia constitucional deben ser analizados partiendo de la base de que se trata de un sistema de concurrencia en el que la Federación, los Estados y los Municipios deben tener una participación real y efectiva en el diseño y ejecución de los planes de desarrollo e instrumentos de ordenación territorial y urbana.

2. Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de las normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas conurbadas de interés local, vulneración la autonomía municipal (considerando noveno)

En este apartado, el Pleno reconoció la validez de los artículos 8, fracciones IV, XI, XVIII, XIX, XX, XXI y XXX, 9, párrafo primero y fracciones I, II y III, 35 y 117, así como de los artículos transitorios octavo y noveno de la Ley General de Asentamientos Humanos, al considerar que no vulneran las facultades del Municipio actor que se encuentran reconocidas en el artículo 115 de la Constitución General.

"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."

Al respecto, como lo manifesté en la sesión plenaria, **yo estuve de acuerdo en reconocer la validez de las normas impugnadas, pero por consideraciones adicionales** a las sostenidas en el proyecto.

El conjunto de las normas que aquí se analizan pueden agruparse de la siguiente manera: primero se encuentran las que establecen una facultad de la secretaría para emitir lineamientos; luego, aquellas que la facultan para emitir normas oficiales mexicanas y a impulsar proyectos que propicien la uniformidad de trámites; también hay aquellas que le permiten participar en la planeación de zonas metropolitanas y, por último, las relacionadas con la emisión de recomendaciones.

Respecto de la facultad de la secretaría para emitir lineamientos y normas oficiales mexicanas (NOMs), así como para impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones, comparto el sentido de la sentencia pues no advierto que con tales atribuciones se vulnere el ámbito competencial que le es reconocido al orden municipal en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal,[6] pues además de que de acuerdo con

[6] "**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, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;
"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.
"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."

este precepto los Municipios deben ejercer sus facultades en los términos que lo establezcan las leyes federales y locales relativas, lo cierto es que con la emisión de estos instrumentos se busca materializar una de las finalidades que se persiguen en la materia, consistente en mantener una coordinación y congruencia en la planeación, lo que incluso puede reflejarse en que la facultad para emitir los lineamientos para delimitar las zonas metropolitanas y conurbaciones, se realiza con previa consulta a los Estados.

Además, estas atribuciones deben entenderse en el contexto de las facultades previstas a favor de la secretaría en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como es la de elaborar y conducir las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como la elaboración y aplicación de criterios respecto al desarrollo urbano, planeación, control y crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas, entre otras.[7]

Por otro lado, en cuanto a la facultad de la secretaría de formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional y de los convenios y acuerdos suscritos por autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con sectores público, social y privado, así como de hacer del conocimiento público su incumplimiento y aplicar las medidas correctivas que deriven de tales convenios y de las disposiciones jurídicas aplicables, coincido en que esta atribución no vulnera las facultades del Municipio, pues además de que no le son exclusivas y no se encuentran directamente dirigidas al orden municipal sino, en realidad, a todos los órdenes de gobierno que intervienen en la materia, tienen como finalidad que exista coordinación, congruencia y compatibilidad en la planeación entre los distintos niveles de gobierno.

Adicionalmente, con la finalidad de respetar la concurrencia de los distintos ámbitos de gobierno, se implementó que los distintos niveles de gobierno se

[7] "**Artículo 41.** A la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
"I. Elaborar y conducir las políticas de vivienda, ordenamiento territorial, desarrollo agrario y urbano, así como promover y coordinar con las entidades federativas, Municipios y en su caso las Alcaldías de la Ciudad de México, la elaboración de lineamientos para regular:
"a) El crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población;
"…
"c) La elaboración y aplicación territorial de criterios respecto al desarrollo urbano, la planeación, control y crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas del país, además de los centros de población en general, así como su respectiva infraestructura de comunicaciones, movilidad y de servicios, para incidir en la calidad de vida de las personas."

coordinen a través de convenios; de esta manera, no podría vulnerar la esfera competencial del Municipio actor las recomendaciones que se emitan para cumplir los convenios que aquél suscribió, ni tampoco el hecho de que se impongan las medidas que resulten aplicables por incumplimiento a lo convenido.

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

Además, a partir del contenido de la ley general impugnada se advierte que la participación conjunta y coordinada de los tres órdenes de gobierno respecto de las zonas o conurbaciones ubicadas en una **misma entidad federativa, únicamente se dará para efectos de su planeación y en términos de lo dispuesto por la ley local respectiva;**[8] y no para efectos de su regulación, delimitación y constitución, como sí sucede respecto a zonas situadas en dos o más entidades federativas.[9]

[8] "**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."

[9] "**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."

De esta manera, comparto el criterio mayoritario en cuanto a reconocer la validez de las normas, en tanto que dicha coordinación no vulnera la facultad del Municipio de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, pues ésta no constituye una atribución exclusiva sino que se inserta en el esquema de concurrencia que decidió implementar el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad concedida por la Constitución Federal; máxime que en términos del artículo 34 de la ley general se reconoce que la planeación del ordenamiento del territorio y los asentamientos humanos son de interés metropolitano.

3. Las restricciones para el destino de espacios públicos originalmente destinados a la recreación, deporte y zonas verdes, vulneran la autonomía municipal (considerando décimo sexto)

Finalmente, en este apartado, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, al considerar que contrario a lo sostenido por el Municipio demandante, este precepto no vulnera la autonomía municipal al establecer que los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinadas a parques, jardines o zonas de esparcimientos no podrán ser destinados a otro uso.

En este sentido, el Pleno de este Alto Tribunal consideró que el Municipio promovente partió de una interpretación errónea y aislada de la ley general, de manera que no existe una prohibición tajante para utilizar tales espacios hacia otros fines, pues en caso de utilidad pública, los espacios deberán ser sustituidos por otros que generen idéntico beneficio.

Así, se concluyó que los artículos 4, fracción VII, y 75, fracciones VI y XII, de la Ley General de Asentamientos Humanos establecen condiciones normativas para hacer compatible el principio de protección y progresividad del espacio público con las facultades que corresponden al Municipio de disponer libremente del patrimonio inmobiliario municipal, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.

Si bien **yo estuve de acuerdo en reconocer la validez del precepto impugnado,** lo cierto es que llegué a esa conclusión **por razones distintas.**

En primer lugar, **respetuosamente no coincido con la interpretación realizada por el Pleno, pues a mi parecer, la norma cuestionada sí establece una prohibición absoluta,** consistente en que los espacios públicos que original-

mente fueron destinados a la recreación, deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, *no podrán ser destinados a otro uso*.

No dejo de advertir que el propio artículo 75, en la diversa fracción XII, de la ley general, establece que en caso de tener que destinar a otros fines un espacio público, la autoridad deberá justificar sus acciones y sustituirlo por otro de las mismas características[10] y que tal posibilidad también se encuentra prevista en el artículo 4, fracción VII, por causas de utilidad pública.[11]

Sin embargo, considero que esas permisiones se encuentran dirigidas a supuestos distintos a los mencionados por la norma impugnada; de lo contrario, no tendría razón alguna de ser la norma impugnada, pues ya existiría una regulación que establece lo que debe hacer la autoridad ante la pretensión de destinar un espacio público a un fin distinto al que actualmente tiene.

Ahora, **partiendo de que a mi juicio el artículo 75, fracción VI, sí contiene una prohibición, me parece que no vulnera la autonomía municipal** en cuanto a las facultades relacionadas, en lo general, con la regulación, control y vigilancia de los usos de suelo,[12] pues impide que determinados espacios pú-

[10] "**Artículo 75.** El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente:
"…
"XII. En caso de tener que utilizar suelo destinado a espacio público para otros fines, la autoridad tendrá que justificar sus acciones para dicho cambio en el uso de suelo, además de sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares."
[11] "**Artículo 4.** La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:
"…
"VII. Protección y progresividad del espacio público. Crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciada por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos que podrán ampliarse, o mejorarse pero nunca destruirse o verse disminuidos. **En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes.**"
[12] "**Artículo 11.** Corresponde a los Municipios:
"…
"II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población que se encuentren dentro del Municipio;
"III. Formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población que se encuentren dentro del Municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven."

blicos puedan tener un fin distinto para el cual fueron creados, esto es, no trata sobre todos los espacios públicos, sino solamente de aquellos que hayan sido originalmente dirigidos a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento,[13] pero ello se debe a que en esos espacios, el principio relativo a la ***protección y progresividad del espacio público*** (reconocido en el artículo 4o., fracción VII, de la ley general) opera con una **mayor intensidad** que respecto de otros espacios públicos, en tanto que claramente se pueden relacionar tales espacios con el vínculo que ha de tener la política pública relativa al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos con un entorno ecológico sano, con la preservación ambiental, que genere beneficios, especialmente a los habitantes de un asentamiento humano o de un centro de población, lo que se cimienta en la protección del **derecho humano a un medio ambiente sano,** que a su vez tiene conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, a la integridad personal, entre otros.

Si bien tenemos precedentes[14] en los que hemos determinado que la prohibición contenida en una norma local, para efectuar cualquier acto de enajenación de los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales, constituía un exceso legislativo por parte del Congreso Local; o bien, hemos declarado la invalidez de disposiciones que establecían la inalienabilidad e intransmisibilidad de las áreas de cesión, generando una prohibición de realizar cualquier acto de enajenación de

[13] "**Artículo 75.** El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente:
"…
"VI. Los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso."

[14] Al resolver la controversia constitucional 67/2011, el 21 de febrero de 2013 por mayoría de 8 votos, se estimó que la prohibición contenida en una norma local, para efectuar cualquier acto de enajenación de los inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales, constituía un *exceso legislativo del Congreso Local*, pues más que establecer modalidades a la propiedad del Municipio encaminadas a garantizar fines de utilidad pública, establecía una imposibilidad absoluta que *incidía negativamente en las competencias que se reconocen al Municipio, de acuerdo al artículo 115, fracción V, constitucional y, en última instancia, en su autonomía.*
Dicho criterio se retomó en la controversia constitucional 141/2019, resuelta el 4 de agosto de 2020, en la que por mayoría de 7 votos se declaró la invalidez de diversos artículos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas, que preveían la inalienabilidad e intransmisibilidad de las áreas de cesión, generando una prohibición de realizar cualquier acto de enajenación de aquellas, la cual sería aplicable ***incluso en el caso en que dejaran de ser útiles para los fines en materia de asentamientos humanos a los que fueron destinados.***

aquéllas, lo cierto es que en tales casos lo donado o cedido no era un espacio público.

Además, estimo que si esos espacios públicos destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, se destinaran para otro uso, ello sería incluso en contravención del artículo 1o. constitucional, en tanto que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por tanto, a partir de consideraciones distintas, coincidí con la sentencia en que el artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, no vulnera las competencias del Municipio.

Este voto se publicó el viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 19/2017, promovida por el Municipio de Guadalupe, Estado de Nuevo León.

En sesión pública celebrada el cuatro de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la controversia constitucional 19/2017. El asunto fue promovido por el Municipio de Guadalupe, Estado de Nuevo León, demandando la invalidez de diversos preceptos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano expedida por el Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

El Municipio planteó principalmente que la ley impugnada vulnera su autonomía constitucional, pues impone un modelo único en materia de desarrollo urbano que centraliza las decisiones en los Poderes Federales, ocasionando la subordinación de los órdenes de gobierno local y municipal.

Coincido en términos generales con el sentido de la sentencia, aunque me separo de sus argumentos en tres aspectos puntuales. Así, tomé la decisión de formular un voto concurrente a efecto de desarrollar: **I.** Las razones por las cuales se deben desestimar las causas de improcedencia relativas a la definitividad del procedimiento legislativo como requisito para su impugnación; **II.** Los

motivos por los que comparto la validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; y, **III.** Las razones por las que coincido en la validez de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

I. Voto concurrente en relación con las causas de improcedencia invocadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

a) Fallo mayoritario.

En la sentencia se desestima la causa de improcedencia invocada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión relativa a que las etapas del procedimiento legislativo impugnado no constituían una resolución definitiva y, por tanto, debía considerarse como improcedente el planteamiento del Municipio actor en el que se combatían de manera aislada las etapas del proceso legislativo respectivo.

Al respecto, en la sentencia se argumenta que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada del mismo, *"de tal forma que no es impugnable en lo individual cada acto legislativo de ese proceso, pues no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general"*. En esta línea, se señala que *"la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente se puede realizar a partir de que es publicada la norma general respectiva, porque es en ese momento cuando los actos relativos adquieren definitividad"* (página 42 de la sentencia)

Bajo esta lógica, se concluye que si la ley general impugnada que tuvo su origen en el procedimiento legislativo que se controvierte en esta vía fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016, resulta procedente la impugnación de los actos que conformaron dicho proceso legislativo por parte del actor. Lo anterior, con apoyo en la tesis jurisprudencial 129/2001, de rubro: "CONTROVERISA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL."[1]

[1] Emitida por el Tribunal Pleno y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 804, «con número de registro digital: 188640».

b) Razones de disenso.

En este punto, comparto la conclusión de la sentencia en el sentido de declarar **infundado** el argumento de la Cámara de Diputados consistente en que el Municipio actor impugnó de manera aislada las etapas del procedimiento legislativo y ello resulta improcedente dentro de una controversia constitucional. Sin embargo, estimo pertinente formular el presente voto concurrente, pues **difiero de las consideraciones** mediante las cuales desestima dicha causa, **consistentes, medularmente, en que "*la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo* únicamente *se puede realizar a partir de que es publicada la norma general respectiva*"** (página 42 de la sentencia)

En primer lugar, advierto que –contrario a lo alegado por la Cámara de Diputados– el Municipio actor no impugnó de manera aislada o individual las etapas del procedimiento legislativo que dieron origen a la ley general combatida; **sino que, con motivo de la publicación de ésta, impugnó los vicios formales que, a su parecer, se verificaron dentro del procedimiento legislativo que dio origen a la Ley General de Asentamientos Humanos.**

Ahora bien, apoyándose en el criterio contenido en la **tesis jurisprudencial 129/2001**[2] –derivada del recurso de reclamación 209/2001–, en la sentencia se afirma que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada del mismo, *"de tal forma que no es impugnable (vía controversia constitucional) en lo individual cada acto legislativo de ese proceso, pues no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general"* (página 42 de la sentencia).

Sin embargo, en precedentes más recientes –en específico, al resolver el **recurso de reclamación 36/2012-CA**[3]–, este Alto Tribunal matizó dicho criterio y distinguió que si bien en la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente impugnar individualmente las fases de un procedimiento legislativo; **en la controversia constitucional sí es posible reclamar las fases del**

[2] Emitida por este Tribunal Pleno y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 804, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL."

[3] Resuelto por la Primera Sala, en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil doce.

procedimiento legislativo, sin que pueda alegarse falta de definitividad. Lo anterior, pues, en este medio de control, no hay limitación a la impugnación de normas generales, lo que permite atacar los actos concretos que integran cada una de las fases del procedimiento legislativo, siempre que lo hagan los poderes legitimados constitucionalmente y éstos aleguen una transgresión a su ámbito constitucional de competencias asignado.[4]

Así las cosas, si bien coincido con la idea de que en controversia constitucional es procedente impugnar un procedimiento legislativo con motivo de la emisión de la norma a la que da origen, supuesto en el que nos encontramos en el presente caso y, en consecuencia, es claramente **infundado** el planteamiento de la Cámara de Diputados; **no comparto la afirmación tajante que se formula en la sentencia en cuanto a que en controversia constitucional no es posible impugnar de manera individual los actos del procedimiento legislativo, pues lo cierto es que este Alto Tribunal ha reconocido que sí sería posible en los términos apuntados en el párrafo anterior.**

En suma, **estimo que en controversia constitucional es posible impugnar tanto el procedimiento legislativo en su conjunto con motivo de la emisión de la norma general que le dio origen, como también actos específicos dentro del procedimiento legislativo, siempre que se cumplan los requisitos para ello.** Por ello, me manifesté con el sentido de la sentencia, pero ***separándome*** de sus consideraciones.

II. Voto concurrente en relación con el artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

En este apartado desarrollaré las razones por las cuales me pronuncié a favor del reconocimiento de validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, pero por razones distintas a las sostenidas por la mayoría.

[4] Dicho criterio quedó plasmado en la tesis aislada CCLXVIII/2012 (10a.), emitida por la Primera Sala y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo 1, «Libro XV», diciembre de 2012, página 580, «con número de registro digital: 2002365», de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. MOMENTOS EN QUE PUEDEN IMPUGNARSE LOS ACTOS QUE LO INTEGRAN TRATÁNDOSE DE UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL O UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD."

El artículo en cuestión establece lo siguiente:

"**Artículo 75.** El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente:

"…

"**VI.** Los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso."

Al respecto, el Municipio actor argumentó que la norma es inconstitucional debido a que vulnera las competencias que le reconoce el artículo 115, fracciones II, inciso b) y V, incisos a) y d), de la Constitución General, al impedirle modificar el uso de los espacios a que se refiere.

a) Fallo mayoritario.

De la lectura de la sentencia se desprende que la mayoría de las Ministras y los Ministros consideraron que el Municipio actor partió de una premisa equivocada, al considerar que los espacios públicos a que se refiere la fracción impugnada no pueden ser destinados a usos distintos.

Lo anterior, debido a que conforme al artículo 4, fracción VII, de la ley general de la materia, en caso de utilidad pública**, los espacios en cuestión sí pueden ser sustituidos por otros que generen el mismo beneficio.** De esta manera, la fracción XII del diverso numeral 75 faculta a la autoridad para destinar los espacios públicos a otros fines, supuesto en el que deberá justificar la modificación y sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares. De ahí que no se vulneren las facultades municipales de la materia.

b) Razones de disenso.

Si bien concuerdo con el reconocimiento de validez de la norma impugnada, arribo a dicha conclusión a partir de un razonamiento distinto. Como lo he sostenido, el Congreso de la Unión tiene competencias para distribuir facultades en materia de asentamientos humanos y regular mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones. Ello, sin vaciar de contenido las atribuciones de los Municipios o convertirlos en meros ejecutores.

Tratándose de normas que imponen modalidades para administrar el patrimonio inmobiliario, también he sostenido que **no deben imponer prohibiciones**

absolutas que hagan nugatoria la facultad prevista en la fracción IV del artículo 115 constitucional.[5] Así me pronuncié durante la discusión de la controversia constitucional 67/2011 en la sesión del diecinueve de febrero de dos mil trece del Tribunal Pleno.

Conforme a este razonamiento, considero que en el caso la norma impugnada es constitucional porque **no establece una limitación absoluta en cuanto al destino de los bienes municipales.**

En efecto, la norma impugnada protege el mantenimiento de los espacios públicos, de acuerdo con los principios de protección y progresividad, que derivan del reconocimiento de su importancia para garantizar el derecho a una vida sana, así como la convivencia, recreación y seguridad ciudadanas.[6]

Con todo, tal como señala la sentencia, el artículo 4, fracción VII, de la ley general de la materia también dispone que, en caso de utilidad pública, los espacios públicos podrán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes. De ahí que la fracción XII del propio artículo 75,[7] disponga que en caso

[5] **Constitución General**
"**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:
"…
"**IV.** Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso."
[6] **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**
"**Artículo 4.** La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:
"…
"VII. **Protección y progresividad del espacio público.** Crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como **elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana** que considere las necesidades diferenciada por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el **mantenimiento de los espacios públicos** que podrán ampliarse, o mejorarse pero nunca destruirse o verse disminuidos. En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes."
[7] **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**
"**Artículo 75.** El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente:
"…
"XII. En caso de tener que utilizar suelo destinado a espacio público para otros fines, la autoridad tendrá que justificar sus acciones para dicho cambio en el uso de suelo, además de sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares."

de tener que utilizar suelo destinado a espacio público para otros fines, la autoridad tendrá que justificar la modificación y sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares. En este contexto, es claro que la norma impugnada no establece una limitación absoluta al destino de los bienes municipales.

Por lo anterior, comparto la validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aunque por razones distintas a las reflejadas en la sentencia.

III. Voto concurrente en relación con los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

a) Fallo mayoritario.

En este apartado el Tribunal Pleno determinó reconocer la validez de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la ley general impugnada, al considerar que los argumentos del Municipio actor eran inatendibles pues no estaban relacionados con alguna violación competencial, sino que versaban exclusivamente sobre violaciones a derechos fundamentales de los gobernados, las cuales no se pueden reclamar a través de la controversia constitucional al no ser la vía idónea para ello.

b) Razones de disenso.

Si bien estoy de acuerdo con el reconocimiento de validez de los artículos 104, 105 y 106,[8] esto se debe a que los planteamientos del Municipio actor son infundados y no a que sean inatendibles como estimó la mayoría del Pleno.

[8] **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**
"**Artículo 104.** Las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, promoverán mecanismos de contraloría o vigilancia social, donde participen los vecinos, usuarios, instituciones académicas, organizaciones sociales, colegios de profesionistas y los institutos y observatorios, en el cumplimiento y ejecución de normas oficiales mexicanas, de los planes y programas a que se refiere esta ley, aplicando los principios establecidos en ésta, y en su caso denunciando ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial cualquier violación a la normatividad aplicable."
"**Artículo 105.** Toda persona, física o moral, podrá denunciar ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial u otras autoridades locales todo hecho, acto u omisión que contravenga las disposiciones de esta ley, las leyes estatales en la materia, las normas oficiales mexicanas o los planes o programas a que se refiere esta Ley. Igualmente tendrán derecho a exigir que se apliquen

Lo anterior, pues como he sostenido en diversos precedentes, **considero que es válido analizar violaciones a derechos humanos en controversia constitucional,** en tanto que el ámbito de protección de tales derechos puede determinar el alcance de las competencias materia de la controversia.

En efecto, al resolver las controversias constitucionales **62/2009** y **104/2009,**[9] sostuve que cuando los argumentos sobre violaciones a derechos fundamentales están íntimamente relacionados con la vulneración de ámbitos competenciales, es posible que en una controversia constitucional se analicen argumentos relacionados con derechos fundamentales, pues el contenido de los ámbitos competenciales también puede estar determinado por el de algunos derechos fundamentales.

De igual forma, en el voto concurrente y particular que formulé en la **controversia constitucional 62/2016,**[10] señalé que, si bien el objeto de tutela en la controversia constitucional son los ámbitos competenciales de los poderes u órganos legitimados, "*dichas competencias se proyectan sobre personas titulares de derechos humanos el ejercicio de dichas competencias debe necesariamente presuponer el respeto por los mismos*". En este sentido, referí que "*válidamente pueden plantearse en una controversia constitucional argumentos que consistan en demostrar que una determinada interpretación o entendimiento de una competencia, conllevaría una violación de derechos*", lo que obligaría a darle una lectura distinta o hacer una acotación respecto del ejercicio de la misma.

---

las medidas de seguridad y sanciones procedentes y solicitar ser representados ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales que corresponda."
"**Artículo 106.** La denuncia ciudadana podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito o en medio electrónico y contenga:
"**I.** El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal;
"**II.** Los actos, hechos u omisiones denunciados;
"**III.** Los datos que permitan identificar al presunto infractor, y
"**IV.** Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.
"No se admitirán a trámite denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquellas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante."

[9] Resueltas en sesiones de treinta de abril y dos de mayo de dos mil trece, por mayoría de siete votos en la controversia constitucional 62/2009; y por mayoría de ocho votos en la controversia constitucional 104/2009.

[10] Resuelta en sesión de once de julio de dos mil diecisiete, por mayoría de nueve votos.

Ahora bien, los argumentos planteados por el Municipio actor consistieron, en esencia, en que la afectación que el nuevo modelo de desarrollo urbano tiene en su ámbito competencial produce también **una reducción del ámbito de participación ciudadana en comparación con la ley abrogada.**

En ese sentido, considero que los argumentos del Municipio actor involucran un planteamiento vinculado con el **derecho de participación ciudadana,** en relación con el **principio de progresividad,** pues plantea que, en comparación con la legislación general anterior, se *redujo* el ámbito de participación ciudadana en la materia.

La participación democrática es un principio que rige la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, tal como puede derivarse de los artículos 26, apartado A, de la Constitución General y 4, fracción V, de la ley general impugnada.

En efecto, la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano se encuentra inmersa en el ámbito de la planeación nacional,[11] la cual conforme al artículo 26, apartado A, de la Constitución General[12] debe ser **democrática** y **deliberativa,** debiendo la ley establecer

[11] **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**
"**Artículo 22.** La planeación, regulación y evaluación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales.
"La planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano y de los Centros de Población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley."
[12] **Constitución General**
"**Artículo 26.**
"**A.** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.
"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la administración pública federal.
"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación,

mecanismos de participación que recojan las **aspiraciones** y **demandas de la sociedad** para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo.

En congruencia con lo anterior, la ley general impugnada establece la **participación democrática** como un **principio rector** de la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos y la ordenación territorial, que implica que debe *protegerse* **el derecho de todas las personas a participar** en la **formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas** que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio.[13]

Es por ello que la ley general impugnada confiere a todos los ámbitos de gobierno la **promoción** de la **participación ciudadana en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano.**[14] Por lo que se refiere específicamente a los Municipios, establece como atribución a su cargo, la de "*crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de desarrollo urbano y los que de ellos emanen … .*"[15]

---

instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. "Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.
"En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley."

[13] **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**
"**Artículo 4.** La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:
"…
"**V.** Participación democrática y transparencia. Proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio. Para lograrlo se garantizará la transparencia y el acceso a la información pública de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y demás legislación aplicable en la materia."

[14] **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**
"**Artículo 92.** La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, promoverán la participación ciudadana en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano."

[15] "**Artículo 11.** Corresponde a los Municipios:
"…

En ese sentido, la determinación respecto a si diversos aspectos de la ley general impugnada resultan ***regresivos*** en relación con los derechos de sus habitantes en comparación con la ley anterior, **puede tener un impacto en el ámbito competencial del Municipio actor,** en tanto que a éste le corresponde la promoción de dicha participación en las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio y, específicamente, la creación de los mecanismos de consulta ciudadana para tales efectos.

Por tanto, contrario a lo señalado en la sentencia, estimo que los planteamientos del Municipio actor **sí podían ser analizados** a través de la controversia constitucional; no obstante, estimo que tales argumentos resultaban **infundados,** tal como lo explico a continuación.

Para determinar si ciertas normas son contrarias al principio de progresividad, en su vertiente de no regresividad, esta Suprema Corte ha sostenido que debe analizarse si la medida en cuestión *efectivamente tiene un carácter regresivo*.[16] Ello en el entendido de que no cualquier regresión en un derecho es inconstitucional, pues puede haber casos en los que ello resulte justificado, lo que en todo caso dependerá de que la regresión supere un test de proporcionalidad.

Las normas impugnadas no tienen un carácter regresivo y, por tanto, **no existe una reducción en el ámbito de participación ciudadana,** pues: (**i**) la posibilidad de proponer la modificación de los planes y programas y vigilar su cumplimiento, así como la de participar haciendo propuestas en aspectos relevantes de la materia continúan vigentes; y, (**ii**) no se desnaturaliza el carácter de la denuncia ciudadana como mecanismo de coadyuvancia entre ciudadanía y autoridades para el control de legalidad de las acciones en

"**XXII.** Crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de desarrollo urbano y los que de ellos emanen de conformidad con lo dispuesto por esta ley."

[16] Véase el **amparo en revisión 566/2015,** resuelto por la Primera Sala el quince de febrero de dos mil diecisiete, por mayoría de tres votos; así como los que derivaron en la jurisprudencia 1a./J. 87/2017 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.". Localización: [J]; (10a.) Época; Primera Sala; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, página 188, «con número de registro digital: 2015304 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10: 30 horas».

materia de desarrollo urbano. A continuación, desarrollaré cada uno de estos puntos.

i. Participación en modificación de planes y programas, vigilancia de su cumplimiento y en propuestas en aspectos relevantes.

Una comparación entre la ley abrogada y la ley general impugnada permite advertir que si bien en la primera se preveía "*la formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano*" como un aspecto que comprendía la participación social,[17] mientras que en la segunda "*la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada"* es uno de los aspectos respecto de los cuales las autoridades están obligadas a ***promover*** la participación social y ciudadana;[18] lo cierto es que ambas contemplan que las **Legislaturas Estatales** deben establecer la **forma** y **procedimientos** para que los sectores social y privado participen en la ***formulación, modificación, evaluación y vigilancia*** de los ***planes o programas de desarrollo urbano.***[19] Lo anterior sin que el procedimiento previsto para la aprobación y

[17] **Ley General de Asentamientos Humanos (abrogada)**
"**Artículo 49.** La participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá:
"**I.** La formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano, en los términos de los artículos 16 y 57 de esta ley."
[18] **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**
"**Artículo 93.** Las autoridades deberán promover la participación social y ciudadana, según corresponda, en al menos las materias siguientes:
"**I.** La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta ley."
[19] **Ley General de Asentamientos Humanos (abrogada)**
"**Artículo 16.** La legislación estatal de desarrollo urbano determinará ***la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano.***
"En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento:
"**I.** La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente;
"**II.** Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones;

modificación cambiara sustancialmente, pues únicamente se adecuó para que la participación también sea posible a través de medios electrónicos.

Por otra parte, el Municipio actor señala que ya no es posible hacer propuestas en aspectos relevantes, tales como la **determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población** y la **construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular.**

En la ley abrogada esos puntos estaban previstos en un listado que enumeraba distintos ***aspectos que debía comprender la participación social*** en materia de asentamientos humanos.[20] En la ley general impugnada se establece

"**III.** Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones, y
"**IV.** Cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones serán publicados en el órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado y en los periódicos de mayor circulación de la entidad federativa o Municipio correspondiente y, en su caso, en los bandos municipales."
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
"**Artículo 30.** La legislación estatal de desarrollo urbano determinará ***la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano.***
"En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento:
"**I.** La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de desa rrollo urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente;
"**II.** Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten en forma impresa en papel ***y en forma electrónica a través de sus sitios web***, a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones;
"**III.** Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta pública en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, en forma impresa en papel ***y en forma electrónica a través de sus sitios web,*** durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones, y
"**IV.** Cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones podrán ser expedidos por la autoridad competente y para su validez y obligatoriedad deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado correspondiente. Además, ***la autoridad que lo expide procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes.***"
[20] **Ley General de Asentamientos Humanos (abrogada)**
"**Artículo 49.** La participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá:

un listado de ***ciertas materias en las que las autoridades deben promover la participación ciudadana*****,** sin que se incluyan los aspectos mencionados.[21]

A pesar de esta modificación, considero que el hecho de que el listado que establece los temas en los que las autoridades deben promover la participación ciudadana no contemple los aspectos relativos a la **determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población** y la **construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular,** no significa que los ciudadanos ya no puedan participar en estos temas.

En efecto, además de que el listado que establece este precepto prevé el *mínimo* de las materias en las que las autoridades deben promover la participación ciudadana, la posibilidad que tienen los sectores social y privado para participar en la ***formulación, modificación y evaluación*** de los planes o programas de desarrollo urbano en términos del artículo 30 de la ley general impugnada, permite la participación en aspectos relevantes como los señalados por el Municipio actor.

"…
"**II.** La determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población;
"**III.** La construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y popular."

[21] **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**
"**Artículo 93**. Las autoridades deberán promover la participación social y ciudadana, según corresponda, en **al menos** las materias siguientes:
"**I.** La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta ley;
"**II.** La supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos;
"**III.** El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos;
"**IV.** La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas;
"**V.** La protección del Patrimonio natural y cultural de los centros de población;
"**VI.** La preservación del ambiente en los centros de población;
"**VII.** La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los Centros de Población, y
"**VIII.** La participación en los procesos de los observatorios ciudadanos.

ii. Desnaturalización de denuncia ciudadana.

De la comparación entre la ley abrogada y la ley general impugnada se observa que en la primera no se establecía la denuncia ciudadana como tal, sino que se preveía la posibilidad de que los residentes de una determinada área afectada –por construcciones, cambios de uso o destino de suelo u otros aprovechamientos de inmuebles contrarias a las normas, planes y programas de desarrollo urbano– exigieran la aplicación de ***medidas de seguridad*** y ***sanciones*** ante las **autoridades competentes.**[22]

Las normas impugnadas, además de seguir contemplando la posibilidad de exigir que se apliquen las ***medidas de seguridad*** y ***sanciones***, establece la **denuncia ciudadana** como un mecanismo para que ***toda persona física o moral*** –no sólo los residentes de una determinada área afectada– pueda denunciar ***cualquier hecho, acto u omisión*** –no únicamente "*construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles"*– que contravenga las disposiciones de la ley, las leyes estatales en la materia, las normas oficiales mexicanas o los planes o programas en la materia, así como la posibilidad de solicitar ser representados ante las autoridades correspondientes.[23] Asimismo, se estable-

[22] **Ley General de Asentamientos Humanos (abrogada)**
"**Artículo 57.** Cuando se estén llevando a cabo construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las disposiciones jurídicas de desarrollo urbano, así como los planes o programas en la materia, los residentes del área que resulten directamente afectados tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes.
"Dicho derecho se ejercerá ante las **autoridades competentes,** quienes oirán previamente a los interesados y en su caso a los afectados, y deberán resolver lo conducente en un término no mayor de treinta días naturales, contados a partir de la fecha de recepción del escrito correspondiente."
[23] **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**
"**Artículo 104.** Las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, promoverán mecanismos de contraloría o vigilancia social, donde participen los vecinos, usuarios, instituciones académicas, organizaciones sociales, colegios de profesionistas y los institutos y observatorios, en el cumplimiento y ejecución de normas oficiales mexicanas, de los planes y programas a que se refiere esta ley, aplicando los principios establecidos en ésta, y en su caso denunciando ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial cualquier violación a la normatividad aplicable."
"**Artículo 105.** Toda persona, física o moral, podrá denunciar ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial u otras autoridades locales todo hecho, acto u omisión que contravenga las disposiciones de esta ley, las leyes estatales en la materia, las normas oficiales mexicanas o los planes o programas a que se refiere esta ley. Igualmente tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes y solicitar ser representados ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales que corresponda."

cen aspectos relativos a su forma de presentación, a los elementos que debe contener y los supuestos en que no se dará trámite.[24]

La regulación de la denuncia ciudadana en los términos establecidos en la ley general impugnada no elimina el carácter de dicho instrumento como mecanismo de coadyuvancia entre ciudadanía y autoridades administrativas para el control de legalidad de las acciones en materia de desarrollo urbano, pues continúa vigente la posibilidad de denunciar ante las autoridades locales competentes los actos contrarios a la normativa, a los planes y programas de desarrollo urbano.

Ahora bien, la ley abrogada señalaba que la posibilidad de exigir que se impusieran las medidas de seguridad y sanciones se ejercería ante "***las autoridades competentes***" –que el Municipio actor señala que eran principalmente municipales–, mientras que, en términos de la ley general impugnada, la denuncia debe hacerse "***ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial u otras autoridades locales.***" Sin embargo, esta modificación no implica una medida regresiva respecto del derecho de participación ciudadana, pues los habitantes del Municipio continúan teniendo la posibilidad de denunciar el incumplimiento de la normativa de desarrollo urbano e incluso de manera más amplia.

Por las razones expuestas, si bien estuve a favor del reconocimiento de validez de los artículos 104, 105 y 106 de la ley general impugnada, ello se debe a lo infundado de los planteamientos del Municipio actor, mas no a la imposibilidad de analizarlos a través de la controversia constitucional.

Este voto se publicó el viernes 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

[24] "**Artículo 106.** La denuncia ciudadana podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito o en medio electrónico y contenga:
"I. El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal;
"II. Los actos, hechos u omisiones denunciados;
"III. Los datos que permitan identificar al presunto infractor, y
"IV. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.
"No se admitirán a trámite denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquellas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante."

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE LA FEDERACIÓN.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN LA PROMOVIDA CONTRA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO DEBE RECONOCERSE A LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO EL CARÁCTER DE PARTE DEMANDADA, POR CONDUCTO DEL PRESIDENTE DE SU MESA DIRECTIVA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN LA PROMOVIDA CONTRA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO DEBE RECONOCERSE AL JEFE DE GOBIERNO EL CARÁCTER DE PARTE DEMANDADA, POR CONDUCTO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS LEGALES.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA NORMA IMPUGNADA EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD [ARTÍCULOS 11, APARTADO L, PÁRRAFO SEGUNDO; 18, APARTADO A, NUMERAL 3, ÚNICAMENTE EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "ARQUEOLÓGICOS" ASÍ COMO "Y PALEONTOLÓGICOS"; 44, APARTADO A, NUMERAL 3, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LA LEY DETERMINARÁ LOS CASOS EN QUE LOS PARTICULARES PODRÁN EJERCER LA ACCIÓN PENAL ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL", 45, APARTADO B, 35, APARTADO C, INCISOS A), EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "CONVENCIONALIDAD" Y "EN LOS TÉRMINOS QUE ESTABLECE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,", Y B), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y POR LOS TRATADOS INTERNACIONALES", ASÍ COMO LA PORCIÓN NORMATIVA "EXCLUSIVA" DEL ARTÍCULO 41, NUMERAL 1, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

V. REGULACIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN EL TERRITORIO NACIONAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PREVÉ EXPRESAMENTE QUE ES UNA MATERIA COINCIDENTE PORQUE SU MANEJO REQUIERE NECESARIAMENTE LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRES DISTINTOS ÓRDENES DE GOBIERNO (ARTÍCULO 9, APARTADO F, NUMERAL 3, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

VI. DERECHO AL AGUA. FACULTAD DE LA CIUDAD DE MÉXICO PARA REGULAR LAS AGUAS DE JURISDICCIÓN LOCAL E IMPONER EN SU CONSTITUCIÓN LOCAL CIERTOS ATRIBUTOS DEL AGUA POTABLE PARA USO PERSONAL Y DOMÉSTICO (ARTÍCULO 9, APARTADO F, NUMERAL 3, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

VII. DERECHO AL AGUA. LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE ESTE RECURSO NATURAL PARA USO PERSONAL Y DOMÉSTICO, COMO DERECHO HUMANO, TIENE LA CARACTERÍSTICA DE "IRRENUNCIABLE", NO INVADE EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULO 9, APARTADO F, NUMERAL 3, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

VIII. DERECHO AL AGUA. SI BIEN LA CIUDAD DE MÉXICO ESTÁ SUJETA CONSTITUCIONALMENTE A LOS DESIGNIOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN RESPECTO A LAS AGUAS NACIONALES, NO LO ESTÁ RESPECTO DE SUS AGUAS LOCALES (ARTÍCULO 9, APARTADO F, NUMERAL 3, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

IX. DERECHO AL AGUA. LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE EL USO PERSONAL Y DOMÉSTICO DE ESTE RECURSO NATURAL COMO DERECHO HUMANO IRRENUNCIABLE ES INDISPENSABLE PARA ASEGURAR LOS DERECHOS A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO Y A LA SALUD (ARTÍCULO 9, APARTADO F, NUMERAL 3, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

X. DERECHO AL AGUA. DIFERENCIA ENTRE EXPLOTACIÓN, USO Y APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS NACIONALES POR PARTE DE PARTICULARES O SOCIEDADES CONSTITUIDAS CONFORME A LAS LEYES MEXICANAS Y LA FACULTAD DE LA CIUDAD DE MÉXICO PARA REGULAR EL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE PARA USO PERSONAL Y DOMÉSTICO (ARTÍCULO 9, APARTADO F, NUMERAL 3, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE "LA GESTIÓN DEL AGUA SERÁ PÚBLICA Y SIN FINES DE LUCRO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XI. SEGURIDAD PÚBLICA. LA PREVISIÓN DE QUE LA CORRESPONDIENTE A LA CIUDAD DE MÉXICO ES RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA DEL GOBIERNO DE ESA ENTIDAD ALTERA EL RÉGIMEN COMPETENCIAL DE LA MATERIA PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 41, NUMERAL 1, ÚNICAMENTE DE LA PORCIÓN NORMATIVA "EXCLUSIVA", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XII. EDUCACIÓN. FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EXPEDIR LAS LEYES NECESARIAS CON EL FIN DE UNIFICARLA Y COORDINARLA EN TODA LA REPÚBLICA.

XIII. EDUCACIÓN. FACULTADES CONCURRENTES DE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS EN LA MATERIA.

XIV. EDUCACIÓN. LA CIUDAD DE MÉXICO ESTÁ FACULTADA Y OBLIGADA A GARANTIZAR LA CALIDAD DE LOS MATERIALES Y MÉTODOS EDUCATIVOS, LA ORGANIZACIÓN ESCOLAR Y LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA RELATIVAS A LA EDUCACIÓN INICIAL, BÁSICA, INCLUYENDO LA INDÍGENA, Y ESPECIAL QUE LA PROPIA LEY CONFIERE A LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS LOCALES EN SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS.

XV. EDUCACIÓN. LA ACTIVIDAD MATERIAL DE PRESTAR EDUCACIÓN INICIAL, BÁSICA, INCLUYENDO LA INDÍGENA, Y ESPECIAL DE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS LOCALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO SE ENCUENTRA EN *VACATIO LEGIS*, MAS NO ASÍ LA FACULTAD PARA LEGISLAR EN MATERIA EDUCATIVA, HASTA QUE SE DESCENTRALICEN LOS SERVICIOS EDUCATIVOS EN LA CIUDAD.

XVI. EDUCACIÓN. LA CIUDAD DE MÉXICO GOZA DE AUTONOMÍA EN TODO LO CONCERNIENTE A SU RÉGIMEN INTERIOR Y A SU ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA PARA VINCULAR EN SU CONSTITUCIÓN LOCAL A LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES EN LA TAREA DE VELAR POR EL CORRECTO FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO EDUCATIVO LOCAL.

XVII. EDUCACIÓN. LAS LEYES QUE EXPIDAN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA MATERIA DEBEN SUJETARSE A LA LEY RESPECTIVA EXPEDIDA

POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XVIII. EDUCACIÓN. EL HECHO DE QUE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES PUEDAN VELAR POR LA CALIDAD EDUCATIVA DENTRO DE SU ÁMBITO DE COMPETENCIAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO NO TRANSGREDEN LAS FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN ESTA MATERIA (ARTÍCULO 8, APARTADO B, NUMERAL 7, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE: "LA CIUDAD DE MÉXICO Y SUS DEMARCACIONES TERRITORIALES VELARÁN POR QUE LOS MATERIALES Y MÉTODOS EDUCATIVOS, LA ORGANIZACIÓN ESCOLAR Y LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA SEAN ADAPTABLES A LAS CONDICIONES Y CONTEXTOS ESPECÍFICOS DE LAS Y LOS ALUMNOS ASEGURANDO SU DESARROLLO PROGRESIVO E INTEGRAL, CONFORME A LAS CAPACIDADES Y HABILIDADES PERSONALES.", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XIX. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA SU EXPEDICIÓN.

XX. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA SIQUIERA REPETIR LOS CONTENIDOS PREVISTOS EN EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, LA LEY NACIONAL DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES O LA LEY NACIONAL DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA PENAL.

XXI. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN FACULTADES PARA EMITIR LA LEGISLACIÓN COMPLEMENTARIA NECESARIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

XXII. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA EXPEDIR LAS NORMAS RELATIVAS A

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 35, APARTADO D, NUMERAL 3, INCISO A), ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE: "CUANDO SE TRATE DE DELITOS NO GRAVES" DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

XXIII. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL ANTE LOS TRIBUNALES CORRESPONDE AL MINISTERIO PÚBLICO (DESESTIMACIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL RESPECTO DEL ARTÍCULO 44, APARTADO A, NUMERAL 3, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE: "EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL ANTE LOS TRIBUNALES CORRESPONDE AL MINISTERIO PÚBLICO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XXIV. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA SIQUIERA REPETIR LOS CONTENIDOS PREVISTOS EN EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 45, APARTADO A, NUMERAL 1, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XXV. ATENCIÓN A VÍCTIMAS. CONSTITUYE UNA MATERIA CONCURRENTE QUE ESTABLECE OBLIGACIONES PUNTUALES PARA MÚLTIPLES INSTITUCIONES DE DIVERSOS NIVELES DE GOBIERNO, SALVO EN LO RELATIVO A LA DEFINICIÓN Y ORDENACIÓN DE SUS POSTULADOS GENERALES Y A LA ESTRUCTURACIÓN PROPIA DEL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS, QUE CORRESPONDEN EXCLUSIVAMENTE A LA FEDERACIÓN.

XXVI. ATENCIÓN A VÍCTIMAS. EL PRECEPTO QUE ESTABLECE UNA COMISIÓN ENCARGADA DE LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE DELITOS PARA LA CIUDAD DE MÉXICO NO INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DE LA FEDERACIÓN NI CONTRAVIENE LAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL EN LA MATERIA (ARTÍCULO 45, APARTADO A, NUMERAL 2, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XXVII. ATENCIÓN A VÍCTIMAS. FACULTAD DE LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA LEGISLAR EN LA MATERIA EN ARMONÍA CON LO PREVISTO EN LA PROPIA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS (ARTÍCULO 45, APARTADO A, NUMERAL 2, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XXVIII. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD LOCAL. LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO CARECE DE ATRIBUCIONES PARA FACULTAR A LOS TRIBUNALES DE ESA CIUDAD PARA EJERCER EL CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD CONFORME AL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL (ARTÍCULO 35, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XXIX. USO MEDICINAL DE LA MARIHUANA. EL HECHO DE QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO RECONOZCA LOS DERECHOS RELACIONADOS CON SU USO, NO IMPLICA UNA INTERFERENCIA CON LA FACULTAD DE REGULACIÓN DE LAS CONDICIONES EN LAS QUE SERÁ POSIBLE UTILIZAR PARA FINES MÉDICOS LA CANNABIS Y SUS DERIVADOS QUE LE CORRESPONDE A LA FEDERACIÓN (ARTÍCULOS 9, APARTADO D, NUMERAL 7 Y QUINTO TRANSITORIO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XXX. MIGRANTES. LA FACULTAD RESERVADA AL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE REFIERE A LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE AQUÉLLOS RELACIONADOS CON SU SITUACIÓN JURÍDICA COMO EXTRANJEROS (ARTÍCULO 11, APARTADO I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XXXI. PATRIMONIO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. EL CONSTITUYENTE LOCAL ESTÁ FACULTADO PARA REGULAR SU REGISTRO Y CATALOGACIÓN, SIEMPRE QUE ÉSTE NO REVISTA INTERÉS NACIONAL (ARTÍCULO 18, APARTADO A, NUMERAL 3, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XXXII. JUSTICIA CÍVICA. LA FACULTAD OTORGADA A LAS ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO PARA ESTABLECER LOS MECANISMOS PARA

DESARROLLARLA ACORDE A SUS NECESIDADES NO VULNERA EL ÁMBITO RESERVADO AL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-Z, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 42, APARTADO C, NUMERAL 3, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y JUSTICIA CÍVICA", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XXXIII. DERECHOS LABORALES. LA CIUDAD DE MÉXICO, AL IGUAL QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, CUENTA CON FACULTADES LEGISLATIVAS EN MATERIA DE TRABAJO, SIEMPRE Y CUANDO NO INVADA LA COMPETENCIA QUE SOBRE ESTA MATERIA SE HA RESERVADO A LA FEDERACIÓN (ARTÍCULO 10, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XXXIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 35, APARTADO D, NUMERAL 3, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CUANDO SE TRATE DE DELITOS NO GRAVES", Y 45, APARTADO A, NUMERAL 1, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 97/2017. CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. 10 DE SEPTIEMBRE DE 2019. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIOS: RON SNIPELISKI NISCHLI, ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO, ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN, JOSÉ OMAR HERNÁNDEZ SALGADO Y JAZMÍN BONILLA GARCÍA.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del diez de septiembre de dos mil diecinueve emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 97/2017, promovida por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión en contra del Decreto

por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de demanda.** La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, promovió controversia constitucional[1] en contra de diversos artículos de la Constitución Política de la Ciudad de México.

2. **Admisión y trámite.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar, registrar el expediente relativo y turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek para que fungiera como instructor.[2]

3. El Ministro instructor tuvo como autoridades demandadas al jefe de Gobierno y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,[3] al estimar que la existencia y funciones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México –órgano emisor de la norma impugnada– habían cesado con la publicación de la nueva Constitución Local.[4]

4. Sin embargo, la Segunda Sala determinó, por un lado, que la Asamblea Constituyente sí debía ser parte demandada en el juicio y, por otro, que aunque en principio la Asamblea Legislativa del Distrito Federal fue llamada como parte demandada, en realidad su carácter debía ser de tercero interesado en el proceso.[5]

---

[1] Demanda presentada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, fojas 1 a 84 del presente expediente.
[2] Acuerdo de diecisiete de marzo de dos mil diecisiete, foja 88 del presente expediente.
[3] Acuerdo de veintidós de marzo de dos mil diecisiete, fojas 89 a 91 del presente expediente.
[4] "**Artículo octavo transitorio de la reforma constitucional publicada el veintisiete de enero de dos mil dieciséis.** ..."
Al momento de la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México, cesarán las funciones de la Asamblea Constituyente. A partir de ello, las reformas y adiciones a la Constitución Política de la Ciudad de México se realizarán de conformidad con lo que la misma establezca.
[5] Recurso de reclamación 57/2017-CA fallado el diez de mayo de dos mil diecisiete por unanimidad de cuatro votos.

5. En consecuencia, contestaron la demanda en este procedimiento la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,[6] el jefe de Gobierno y la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

6. Una vez que fueron recibidas las contestaciones de demanda y que se realizó la audiencia en términos del 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 adelante, "ley reglamentaria"),[7] el expediente quedó en estado de resolución.

II. COMPETENCIA

7. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional en términos de los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[8] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[9] al tratarse de un conflicto suscitado entre la Federación y una entidad federativa.

III. OPORTUNIDAD

8. El actor impugna disposiciones de la Constitución Política de la Ciudad de México. Al tratarse de una norma general, se debe tomar en cuenta el plazo

[6] En el recurso de reclamación 57/2017-CA se resolvió que si bien el artículo 26 de la ley reglamentaria dispone darle vista a la tercero interesada para que manifieste lo que a su derecho convenga dentro del plazo de treinta días, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal le fue concedido dicho plazo en el procedimiento y a la postre realizó las manifestaciones que estimó convenientes mediante su escrito de contestación a la demanda.

[7] La audiencia se celebró el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete, fojas 698 a 700.

[8] "**Artículo 105 de la Constitución Federal.** 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:
"a) La Federación y una entidad federativa; ..."

[9] "**Artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación 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; ..."

de treinta días previsto en la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria para determinar si la demanda fue presentada en tiempo.[10]

9. Si la Constitución capitalina fue publicada el cinco de febrero de dos mil diecisiete, dicho plazo transcurrió del siete de febrero al veintidós de marzo de dos mil diecisiete.[11] Por lo tanto, si la demanda se presentó el diecisiete de marzo del mismo año, concluimos que fue promovida oportunamente.[12]

IV. LEGITIMACIÓN

10. Tanto la parte actora como las demandadas tienen legitimación en la causa, en términos del artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se trata de una controversia constitucional promovida por la Cámara de Senadores, en representación de la Federación, contra una entidad federativa.[13]

11. Partiendo de tal supuesto procederemos a analizar si cada una de las partes están debidamente representadas, en términos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria.[14]

12. **Legitimación activa.** La parte actora es la Cámara de Senadores, misma que presenta este medio de control para proteger las atribuciones que

[10] "**Artículo 21 de la ley reglamentaria.** 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 ..."

[11] Se descuentan los días veinte y veintiuno de marzo en términos del Acuerdo General Número 18/2013 del Tribunal Pleno y del artículo 74, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo, así como once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis, todos del mes de febrero de dos mil diecisiete, así como cuatro, cinco, once, doce, dieciocho y diecinueve de marzo de dos mil diecisiete, por tratarse de días sábados y domingos.

[12] Foja 84 del presente expediente.

[13] Ver nota 8.

[14] "**Artículo 11 de la ley reglamentaria.** 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. ..."

se confieren al Congreso de la Unión. Nuestros precedentes son claros en cuanto a que cualquiera de las Cámaras del Congreso en lo individual está legitimada para plantear la defensa de las atribuciones que el artículo 73 constitucional establece a favor del Congreso de la Unión.[15]

[15] En lo conducente, véase la tesis jurisprudencial P. /J. 83/2000 (9a.) emitida por el Pleno, de rubro y texto:
"CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES. ESTÁN LEGITIMADAS AISLADAMENTE PARA PLANTEAR LA DEFENSA DE LAS ATRIBUCIONES QUE EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE A FAVOR DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. De la exposición de motivos de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, así como del nuevo texto constitucional que se aprobó en esa ocasión y de la ley reglamentaria correspondiente se advierte, con toda claridad, que las controversias constitucionales que puedan suscitarse entre los Poderes Federales o Locales o entre las distintas entidades políticas que conforman la República, tienen como finalidad fundamental el establecimiento de un medio de defensa judicial en el que los poderes o entidades que se consideren afectados por actos realizados por otro poder o entidad puedan defender ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación sus respectivas esferas de atribuciones, sin importar que éstas sean exclusivas o compartidas, ya que, ninguno de los ordenamientos indicados, ni sus exposiciones de motivos, establecen que las Cámaras del Congreso de la Unión estén legitimadas para incoar las controversias constitucionales, única y exclusivamente en defensa de las atribuciones que les son exclusivas. Es cierto que una de estas Cámaras no podría defender, a través de este medio, las facultades exclusivas de la otra, pero esto se debe a que los actos correspondientes no afectarían en modo alguno su esfera de atribuciones; sin embargo, la Cámara que se encuentre en ejercicio de la facultad correspondiente sí puede acudir en defensa de las facultades que la Constitución Federal establece a favor del Congreso de la Unión para ser ejercidas por ambas Cámaras, separada y sucesivamente; lo anterior, porque el acto de otro poder que resulte contrario al ejercicio de esa atribución, si bien afecta al Congreso de la Unión en su composición total, también incide sobre la facultad individual de la Cámara que la esté desarrollando. Además, si se aceptara que solamente el Congreso de la Unión puede actuar en defensa de las atribuciones que le confiere el artículo 73 de la Norma Fundamental, la controversia constitucional se volvería prácticamente nugatoria, pues el ejercicio de la acción que se confiere en lo individual a cada una de las Cámaras que lo integran, estaría supeditado a la voluntad de la otra, con lo que se desconocería la intención del Poder Revisor de la Constitución plasmada en el artículo 105, fracción I, inciso c) constitucional.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de dos mil, página 962, registro digital: 191295.
Bajo esta misma lógica, en lo conducente, véase la jurisprudencia P./J. 41/2015, del Tribunal Pleno, de título, subtítulo y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL ESTABLECER QUE PUEDE SUSCITARSE ENTRE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO Y EL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEBE ENTENDERSE EN EL SENTIDO DE QUE CUALQUIERA DE LAS CÁMARAS QUE LO INTEGRAN PUEDE ACUDIR A DEFENDER SUS ATRIBUCIONES, SIN DEPENDER DE LA OTRA. Debe reconocerse la legitimación activa a cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión cuando acuda sin la otra a promover la acción de controversia constitucional contra una norma o acto de un órgano constitucional autónomo, pues aunque el artículo 105, fracción I,

13. En este sentido, conforme al artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Senadores será representada por el presidente de la Mesa Directiva.[16]

inciso l), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiera de manera genérica al 'Congreso de la Unión' como titular de la acción, a diferencia de otras fracciones del propio artículo que especifican que podrá acudir cualquiera de las Cámaras, su significado no se agota con su literalidad, ya que, como sucede con la generalidad de las normas constitucionales, debe acudirse a una interpretación funcional y teleológica, que tome en consideración que la finalidad de las controversias constitucionales es garantizar a los órganos primarios del Estado la posibilidad de acudir a defender los principios constitucionales de división de poderes y federal, finalidad que se comprometería si se sostuviera que las Cámaras del Congreso de la Unión, en lo individual, tienen vedado acudir a defender las facultades legislativas frente a ciertos actos o normas de un diverso órgano primario del Estado Mexicano. En ese sentido, la interpretación funcional que debe adoptarse de la expresión 'Congreso de la Unión' obliga a entender a ese órgano a la luz de la racionalidad de un sistema bicameral que posiciona tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores como entes representativos que, para todos los efectos, deben considerarse colegisladoras, con la aptitud suficiente de defender en lo individual las facultades constitucionales otorgadas al Congreso de la Unión, frente al resto de los órganos primarios del Estado, máxime que el artículo 50 de la Constitución Federal apoya esta interpretación funcional, al prever que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, de donde se sigue que el sistema bicameral inserto en nuestro modelo constitucional, exige a la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconocer igual representación a cualquiera de la Cámaras para acudir a defender las facultades conferidas en la Carta Fundamental al Congreso de la Unión; por tanto, se concluye que el inciso l) de la fracción I del artículo 105 constitucional debe interpretarse de manera funcional con ese sistema básico de organización de la representación democrática, por lo que al disponer que a la controversia constitucional puede acudir el Congreso de la Unión, debe entenderse que puede hacerlo a través de cualquiera de sus Cámaras, en términos del artículo 50 señalado.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de dos mil quince, registro digital: 2010667, página 31.

[16] **"Artículo 67 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**
"1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones: ..."
Sirve de apoyo a lo anterior la tesis aislada 2a. CLXXXVI/2001 emitida por la Segunda Sala, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN JURÍDICA ORIGINARIA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN ESTA VÍA, CORRESPONDE AL PRESIDENTE DE SU MESA DIRECTIVA. Del análisis de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la exposición de motivos de dicha ley, se desprende que la representación del actor, demandado y tercero interesado en las controversias constitucionales, se ejerce por conducto de los funcionarios que tengan reconocida originalmente tal facultad por la ley que los rige y que excepcionalmente, salvo prueba en contrario, se presume a favor de quien comparezca

14. La demanda fue presentada por Pablo Escudero Morales, quien se ostentó con el carácter de presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Senadores y lo acreditó con copia certificada del acta de la junta previa de la Cámara de Senadores.[17] Por lo tanto, concluimos que sí cuenta con legitimación activa.

15. **Legitimación pasiva.** El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria[18] dispone que tendrán el carácter de parte demandada la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general objeto de la controversia. En la presente controversia, las partes demandadas son el jefe de Gobierno, por ser el órgano que promulgó la norma impugnada, y la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México el que la emitió. En este último caso

a juicio. Ahora bien, si se toma en consideración lo anterior y que de conformidad con lo establecido por el artículo 67, primer párrafo, e inciso l), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores de ese órgano legislativo es su representante jurídico, resulta inconcuso que dicho funcionario es quien tiene originariamente su legal representación en las controversias constitucionales, sin que obste el hecho de que entre sus atribuciones esté la de otorgar poderes para actos de administración y para representar a la referida Cámara ante los tribunales, pues en el numeral últimamente citado se señalan dos formas diversas de representación: una que nace por disposición de la ley, al indicar específicamente el funcionario que tiene la representación de dicho órgano, y otra que dimana de un acto posterior de voluntad (mandato) del funcionario investido expresamente por la ley con facultades de representación jurídica general, la cual constituye un medio diverso para efectos de la representación que prevé el referido artículo 11, ya que en las controversias constitucionales no es permisible la representación por mandato, razón por la que en acatamiento a los principios de supremacía constitucional y especialidad, debe atenderse a lo establecido en los mencionados artículos 105 de la Constitución Federal y 11 de su ley reglamentaria.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de dos mil uno, página 819, registro digital: 188641.

[17] Fechada el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis. Visible en las fojas 85 a 87 del presente expediente.

[18] "**Artículo 10 de la ley reglamentaria.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;
"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma reglamentaria general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;
"III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y
"IV. El procurador general de la República."

conviene destacar, además, que la Segunda Sala le reconoció ese carácter en el recurso de reclamación 57/2017-CA, como antes lo señalamos.

16. El jefe de Gobierno debe ser representado por la Dirección General de Servicios Legales, de conformidad con los artículos 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal[19] y 116, fracciones I y II,[20] del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

17. Dado que compareció Vicente Lopantzi García en su carácter de director general de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, y acreditó esa personalidad con copia certificada del nombramiento emitido a su favor por el jefe de Gobierno de la Ciudad de México,[21] concluimos que el jefe de Gobierno sí cuenta con legitimación pasiva.

18. Por otra parte, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México,[22] es el presidente de la Mesa Directiva el facultado para representar legalmente a la

[19] "**Artículo 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.** El jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. A él corresponden originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal, y podrá delegarlas a los servidores públicos subalternos mediante acuerdos que se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor y, en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión, excepto aquellas que por disposición jurídica no sean delegables. ..."

[20] "**Artículo 116 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.** Corresponde a la Dirección General de Servicios Legales:
"I. Representar a la Administración Pública en los juicios en que ésta sea parte;
"II. Intervenir en los juicios de amparo, cuando el jefe de Gobierno tenga el carácter de autoridad responsable, exista solicitud de la autoridad responsable o medie instrucción del jefe de Gobierno; así como supervisar todas las etapas de su proceso y la elaboración de los informes previos y justificados cuando la importancia 417 (sic) del asunto así lo amerite. Asimismo, intervendrá en los juicios a que se refiere la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

[21] Fechado el dieciséis de septiembre de dos mil quince. Visible en la foja 201 del presente expediente.

[22] "**Artículo 12 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.**
"1. Quien presida la Mesa Directiva ostentará la representación legal de la asamblea y asegurará la inviolabilidad del recinto legislativo. ..."

Asamblea Constituyente. En el proceso compareció Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez en su carácter de presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, personalidad que acreditó con el acta de la sesión en la que dicha asamblea aprobó la integración de su Mesa Directiva.[23] Por tal razón, concluimos que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México también tiene legitimación pasiva.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

19. Tanto la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como el jefe de Gobierno de la Ciudad de México consideran que debe sobreseerse la controversia constitucional por actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII,[24] en relación con el numeral 10[25] de la ley reglamentaria, pues no se les puede considerar como órganos emisor y promulgador de la Constitución Local, en tanto que dicha labor correspondió a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, órgano al que consideran debió dársele vista para su defensa.

20. Sus planteamientos son infundados. En relación con la Asamblea Legislativa, tal como se señaló en el apartado de antecedentes, aunque en principio fue llamada como parte demandada en el juicio, posteriormente la Segunda Sala modificó su carácter y la consideró tercero interesado en el proceso. De esta manera se le dio la oportunidad de manifestarse como parte respecto del presente juicio en términos de lo dispuesto en la fracción III del artículo 10 de la ley reglamentaria, sin que ésta haya hecho valer argumento alguno tendiente a fortalecer o controvertir los planteamientos hechos valer por la parte actora. Por esta razón, consideramos infundada la causa de improcedencia que formula.

21. Por su parte, también es infundado lo que argumenta el jefe de Gobierno. Contrario a su manifestación, aquél efectivamente tiene el carácter de demandado,

[23] Fechado el cinco de octubre de dos mil dieciséis. Visible en las fojas 502 a 508 del presente expediente.

[24] "**Artículo 19 de la ley reglamentaria.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...
"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

[25] "**Artículo 10 de la ley reglamentaria.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...
"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; ..."

pues con independencia de que el régimen transitorio de la reforma política de la Ciudad de México establece que su Constitución "*no podrá ser vetada por ninguna autoridad y será remitida de inmediato para que, sin más trámite, se publique*",[26] éste efectivamente promulgó la norma impugnada y ordenó su publicación tanto en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, como en el Diario Oficial de la Federación. Esa participación es suficiente para estimar que sí es parte en el presente juicio, en términos del artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria.

22. Por otro lado, la Asamblea Constituyente sostiene que el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores carece de legitimación activa para promover esta controversia, pues se trató de una deliberación personal que no fue puesta a consideración del Pleno. Consideramos infundada esta causal de improcedencia, pues si bien es cierto que sería conveniente que al interior de la Cámara se genere un consenso para la promoción de una controversia constitucional, conforme a la ley reglamentaria y nuestros precedentes basta que la acción sea promovida por el presidente de la Mesa Directiva por ser quien tiene la legal representación de la Cámara de Senadores.[27]

23. Finalmente, en términos del artículo 19, último párrafo, de la ley reglamentaria oficiosamente advertimos que se actualiza la causa de improcedencia prevista en su fracción V, respecto de los artículos 11, apartado L, párrafo segundo; 18, apartado A, numeral 3, únicamente en las porciones normativas "*arqueológicos*" así como "*y paleontológicos*"; 44, apartado A, numeral 3, en la porción normativa "*La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial*", y 45, apartado B, de la Constitución de la Ciudad de México que son impugnados por la Cámara de Senadores. Esto es así porque han cesado sus efectos toda vez que este Tribunal Pleno los invalidó al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.[28] De igual manera, al resolver la controversia constitucional

[26] **Artículo octavo transitorio de la reforma constitucional publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis.** Aprobada y expedida la Constitución Política de la Ciudad de México, no podrá ser vetada por ninguna autoridad y será remitida de inmediato para que, sin más trámite, se publique en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.
[27] Tesis aislada 2a. CLXXXVI/2001, ver nota 15 (sic).
[28] Sentencia de seis de septiembre de dos mil dieciocho.

83/2017[29] este Alto Tribunal invalidó el artículo 35, apartado C, incisos a), en las porciones normativas "*convencionalidad*" y "*en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*", y b), en la porción normativa "*y por los tratados internacionales*", así como la porción normativa "*exclusiva*" del artículo 41, numeral 1, de la Constitución de la Ciudad de México. En consecuencia, lo procedente es sobreseer la controversia respecto de todos esos preceptos, en términos de lo dispuesto por el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria.

VI. FIJACIÓN DE LA LITIS

24. La Cámara de Senadores impugnó en su demanda la inconstitucionalidad de los artículos 8, apartado B, numeral 7; 9, apartados D, numeral 7, y F, numeral 3; 10, apartado B; 11, apartados I y L, párrafo segundo; 18, apartado A, numeral 3; 35, apartados C y D, numeral 3, inciso a); 41, numeral 1; 42, apartado C, numeral 3; 44, apartado A, numeral 3; 45, apartado A; y quinto transitorio de la Constitución Política de la Ciudad de México.

25. No obstante, conviene precisar que aunque sostiene que controvierte genéricamente el artículo 8, apartado B, numeral 7, en realidad sus argumentos se dirigen únicamente a controvertir la porción normativa: "*La Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales velarán por que los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos asegurando su desarrollo progresivo e integral, conforme a las capacidades y habilidades personales*." Lo mismo ocurre con el artículo 9, apartado F, numeral 3, ya que sus argumentos únicamente combaten las porciones normativas "*inembargable, irrenunciable*" y "*la gestión del agua será pública y sin fines de lucro*." De igual manera, aunque anuncia que controvierte la totalidad del artículo 41, numeral 1, en realidad sólo cuestiona la porción "*La seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad de México*."

[29] Fallada en la sesión de diez de septiembre de dos mil diecinueve.

26. Por tal razón, atendiendo a la cuestión efectivamente planteada, en términos del artículo 39 de la ley reglamentaria,[30] y al haberse sobreseído el juicio respecto a los artículos señalados en el apartado V, únicamente analizaremos la constitucionalidad de los siguientes artículos:

Tema	Artículos impugnados
1. Derecho al agua	Artículo 9, apartado F, numeral 3, en las porciones normativas "*inembargable, irrenunciable*" y "*la gestión del agua será pública y sin fines de lucro*."
2. Seguridad ciudadana	Artículo 41, numeral 1, en la porción normativa "*La seguridad ciudadana es responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México*" (se excluye la porción previamente invalidada).
3. Sistema educativo	Artículo 8, apartado B, numeral 7, en la porción normativa: "*La Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales velarán por que los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos asegurando su desarrollo progresivo e integral, conforme a las capacidades y habilidades personales.*"
4. Procedimental penal	Artículos 35, apartado D, numeral 3, inciso a), 44, apartado A, numeral 3, en la porción normativa "*El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al ministerio público*" y 45, apartado A.
5. Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México	Artículo 35, apartado C –salvo las porciones normativas que fueron declaradas inválidas–.
6. Uso medicinal de la cannabis	Artículos 9, apartado D, numeral 7 y quinto transitorio.

[30] "**Artículo 39 de la ley reglamentaria**. 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."

7. Derechos de migrantes	Artículo 11, apartado I.
8. Patrimonio de la Ciudad	Artículo 18, apartado A, numeral 3 –salvo las porciones normativas que fueron declaradas inválidas–.
9. Justicia cívica	Artículo 42, apartado C, numeral 3.
10. Derechos laborales	Artículo 10, apartado B.

VII. ESTUDIO DE FONDO

Derecho al agua

27. El Senado de la República impugnó[31] la constitucionalidad del artículo 9, apartado F, numeral 3,[32] de la Constitución de la Ciudad de México en las porciones normativas antes precisadas, pues a su juicio invade las competencias del Constituyente Permanente y del Congreso de la Unión para legislar en materia de agua en términos de los artículos 4o., párrafo sexto;[33] 27, párrafos primero, quinto y sexto,[34] y 73, fracción XVII,[35] de la Constitución Federal. Por una parte,

[31] Concepto de invalidez que identifica como *tercero*, (páginas 30 a 34 de la demanda).

[32] "**Artículo 9 de la Constitución de la Ciudad de México.** Ciudad solidaria ...
"F. Derecho al agua y a su saneamiento
"1. Toda persona tiene derecho al acceso, a la disposición y saneamiento de agua potable suficiente, salubre, segura, asequible, accesible y de calidad para el uso personal y doméstico de una forma adecuada a la dignidad, la vida y la salud; así como a solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.
"2. La ciudad garantizará la cobertura universal del agua, su acceso diario, continuo, equitativo y sustentable. Se incentivará la captación del agua pluvial.
"3. El agua es un bien público, social y cultural. Es inalienable, inembargable, irrenunciable y esencial para la vida. La gestión del agua será pública y sin fines de lucro. ..."

[33] "**Artículo 4o. de la Constitución Federal.** ...
"...
"Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines. ..."

[34] "**Artículo 27 de la Constitución Federal.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

señala que la Asamblea Constituyente excedió sus facultades al atribuirle al agua el carácter de *irrenunciable e inembargable*, pues además de que la Constitución dispone que el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y no que sea inembargable, la competencia para legislar sobre la definición constitucional del derecho al agua es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión. Por la otra, argumenta que al establecer que la gestión del agua "*será pública y sin fines de lucro*", el precepto impugnado define un concepto y sistema de explotación, uso y aprovechamiento del agua y, por tanto, invade las competencias del Congreso de la Unión para legislar en materia de uso y aprovechamiento de

"...
"Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.
"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones ..."

[35] "**Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: ...
"XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal. ..."

las aguas de jurisdicción federal, impidiendo en la Ciudad de México la aplicación de la Ley de Aguas Nacionales.

28. Por su parte, tanto el jefe de Gobierno como la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México contestaron que el precepto es constitucional porque no se refiere a las aguas nacionales reguladas por el artículo 27 de la Constitución Federal, sino exclusivamente a las aguas de jurisdicción local de la ciudad. Sostienen, además, que al establecer que el agua es un bien inalienable, inembargable e irrenunciable, el artículo impugnado solamente reproduce los atributos o características propias del derecho humano al agua previstos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Observación General número 15 del comité respectivo de las Naciones Unidas, que son vinculantes para el Estado Mexicano.

29. Del análisis del régimen de distribución competencial que establece la Constitución Federal en relación con el agua se desprende que, contrariamente a lo que plantea la parte actora, la norma impugnada no invade en momento alguno las competencias o facultades del Constituyente Permanente ni las del Congreso de la Unión por establecer que el agua es un bien irrenunciable e inembargable, ni tampoco por disponer que su gestión será pública y sin fines de lucro. Para efectos de claridad en la exposición, abordaremos cada uno de estos dos planteamientos por separado.

El agua como bien irrenunciable e inembargable

30. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, este Tribunal Pleno declaró la **validez** del artículo 9, apartado F, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México, en la porción normativa "*Es inalienable, inembargable, irrenunciable*."[36] En tanto que los

[36] Los puntos resolutivos relevantes de dicha acción de inconstitucionalidad son los siguientes: "**PRIMERO.** Sin perjuicio de lo decidido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sentencia de diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, son procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad 18/2017, promovida por la Procuraduría General de la República y 19/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
"…

planteamientos del Senado contra esta porción normativa ya se formularon en aquella ocasión por la Procuraduría General de la República y las consideraciones vertidas en aquel medio de impugnación rigen también la resolución del presente asunto en este punto específico.

31. Concretamente, en dicho precedente sostuvimos que el régimen competencial que establece la Constitución Federal en relación con el agua se traduce en facultades específicas tanto para la Federación como para las entidades federativas y los Municipios. En torno a las aguas comprendidas dentro del territorio nacional, la propia Constitución Federal dispone la existencia de: (i) aguas nacionales o de jurisdicción federal, (ii) aguas que corresponde regular a las entidades federativas, (iii) aguas utilizadas para los servicios de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, cuya prestación es competencia de los Municipios y; (iv) aguas que son propiedad de los particulares.

"**CUARTO.** Se reconoce la validez de los artículos 3, numerales 1 y 2, 4, apartados A, numerales 1, en las porciones normativas 'En la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea Parte, en esta Constitución y en las normas' así como 'y locales'; y 6, en las porciones normativas 'Las autoridades jurisdiccionales de la ciudad ejercerán el control de constitucionalidad', 'favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia para las personas, dejando de aplicar aquellas normas contrarias a' y 'esta Constitución', B, numerales 1 y 3; 6, apartados A, numeral 2, en la porción normativa 'La vida digna contiene implícitamente el derecho a una muerte digna' -al tenor de la interpretación conforme contenida en la Sección VI, Apartado B, Subapartado 3 de esta sentencia-, C, numerales 1 y 2, D, numeral 2, E, F, e I; 7, apartado C, numeral 2; 8, apartado C; 9, apartados D, numeral 7 y F, numeral 3, en la porción normativa 'Es inalienable, inembargable, irrenunciable'; 10, apartado B -al tenor de la interpretación conforme contenida en la Sección VI, Apartado B, Subapartado 10 de esta sentencia-; 11, apartados I y P; 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero con la salvedad precisada en el punto resolutivo quinto de esta ejecutoria; 20, numerales 2, 7 y 10; 21, apartado D, fracción I, inciso a); 29, apartado D, inciso q); 30, numeral 7 -en la inteligencia de que éste último se refiere al sistema precisado en el inciso p) del apartado D del referido artículo 29-; 36, apartados B, numerales 1, inciso c), y 3, y D, numerales 1, 2 y 3; 42, apartado C, numeral 3, en la porción normativa 'y justicia cívica'; 44, apartado A, numeral 5; 46, apartado A, párrafo primero, inciso f); 48, numeral 4, inciso b); 51, numeral 3; 69, numerales 3 y 6 -con las salvedades precisadas en el punto resolutivo quinto de esta ejecutoria-; así como de los artículos transitorios quinto y octavo, párrafo primero, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el cinco de febrero de dos mil diecisiete, en términos de la Sección VI, Apartados A, B, subapartados 1) al 10), C, subapartados 2) al 6) y 8), D, subapartados 1) al 3), 5) y 6), E, subapartado 2), y F, subapartados 1) y 2), de este fallo.
"..."

32. En relación con las **aguas nacionales,** el artículo 27 constitucional enumera prolijamente en su quinto párrafo cuáles son las aguas que son propiedad de la Nación. El mismo precepto dispone en su párrafo sexto que el dominio sobre aquéllas es inalienable e imprescriptible y, en consecuencia, que la explotación, el uso o aprovechamiento de esos recursos hídricos por parte de particulares únicamente podrá realizarse mediante las concesiones que otorgue el Ejecutivo Federal de acuerdo con las reglas y bajo las condiciones que establezcan las leyes. En este sentido, el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

33. La Constitución también determina residualmente las aguas que se encuentran bajo la jurisdicción de las **entidades federativas.** Específicamente, el referido párrafo quinto del artículo 27 constitucional dispone que el aprovechamiento de todas las aguas que no estén enumeradas como aguas nacionales y que, además, se localicen en más de un solo predio, se considerará de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

34. Asimismo, el texto constitucional dispone que la competencia sobre determinados servicios públicos relacionados con el agua corresponde al **Municipio.** Específicamente, el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal,[37] establece que son los Municipios quienes tienen a su cargo el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. Dado que la Ciudad de México no tiene Municipios y estas atribuciones no están conferidas a sus alcaldías, en la capital de la República dichas funciones corresponden al gobierno local sobre la base de lo dispuesto en el artículo 124 constitucional.

35. Finalmente, también por disposición del multicitado artículo 27 constitucional, **los particulares** son propietarios y, por tanto, pueden disponer libremente

[37] "**Artículo 115 de la Constitución Federal.** 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: ...
"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; ..."

de las aguas que no estén enumeradas como aguas nacionales y que corran por –o cuyo depósito se encuentre en– algún terreno que sea de su propiedad, siempre y cuando dichas aguas no se localicen en dos o más predios, en cuyo caso estarán bajo la jurisdicción de la entidad federativa respectiva.

36. Del régimen competencial aquí sintetizado se desprende claramente que, en relación con la regulación de los recursos hídricos en el territorio nacional, la Constitución Federal prevé expresamente la intervención de las entidades federativas. Dicho de otro modo, el agua es constitucionalmente una materia coincidente porque el manejo de ese bien requiere necesariamente la participación –es decir, implica el ejercicio de competencias o facultades– de tres órdenes distintos de gobierno. Así, lo decisivo aquí no es dilucidar si la Ciudad de México tiene obligaciones constitucionales ni, por lo tanto, si cuenta con facultades en torno al agua como materia, toda vez que sí las tiene. Lo relevante es, en cambio, dilucidar si la regulación específica del agua en la Constitución capitalina implica el ejercicio de una facultad que en relación con ese bien la Constitución Federal reserve exclusivamente para sí o para el Congreso de la Unión.

37. En este sentido, si se examina el artículo impugnado de manera integral y, por tanto, se tiene en cuenta a qué se refiere exactamente, los mismos preceptos ahora invocados por el Senado de la República demuestran que establecer las características de inembargable e irrenunciable para el agua no invade competencia alguna del Congreso de la Unión.

38. Ciertamente el numeral impugnado establece a la letra que el agua tiene, entre otras, las características de inembargable e irrenunciable. Sin embargo, como sostuvimos en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, del análisis de dicho numeral en su conjunto –es decir, incluyendo los numerales 1 y 2 del mismo apartado F– se desprende claramente que la Constitución de la Ciudad de México sólo se refiere al derecho humano al agua y su saneamiento y, por lo tanto, únicamente establece el carácter inembargable e irrenunciable del "*agua potable para uso personal y doméstico."* Mientras que el apartado F –donde se ubica el numeral impugnado– se titula "*Derecho al agua y su saneamiento*", el numeral 1 prevé expresamente que "*toda persona tiene derecho al acceso, a la disposición y saneamiento de agua potable suficiente, salubre, segura, asequible, accesible y de calidad para uso personal y doméstico*" y el numeral 2 que "*la ciudad garantizará la cobertura universal del agua, su acceso diario, continuo, equitativo y sustentable*." Los atributos que impone al agua el numeral 3, por lo

tanto, sin duda están referidos única y exclusivamente al agua potable mediante la cual la Ciudad de México debe cumplir sus obligaciones de suministro frente a los habitantes de la capital. Esta actividad regulatoria a nivel local, por tanto, no es violatoria en modo alguno del orden competencial que establece la Constitución Federal en relación con el agua.

39. Contrariamente a lo que argumenta el Senado de la República, los términos específicos del numeral impugnado –es decir, el establecimiento de atributos del agua potable para uso personal y doméstico en la Ciudad de México– no invaden las facultades del Congreso de la Unión para legislar como parte de sus atribuciones en términos del artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal. Como ya se dijo líneas arriba, conforme al sistema de facultades residuales, los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en la Ciudad de México corresponden a ésta. Tan es así, que desde mil novecientos noventa y tres la capital de la República ha tenido la facultad constitucional para regular la prestación y concesión de los servicios públicos en su territorio[38] y desde ese entonces las responsabilidades de las autoridades capitalinas principalmente se han incrementado, sin que en las reformas constitucionales de enero de dos mil dieciséis se haya establecido alguna facultad a la Federación para regular la prestación del servicio de agua potable en la capital.

[38] "**Artículo 122 de la Constitución Federal** (reforma publicada el veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres). El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.
"...
"IV. La asamblea de representantes tiene facultades para: ...
"g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de: Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección al empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; turismo y servicios de alojamiento; previsión social; fomento cultural, cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. de esta Constitución; y ..."

40. En esta tesitura, si la Ciudad de México tiene indudablemente atribuciones constitucionales en relación con la regulación del servicio de suministro de agua potable en el territorio de esa entidad federativa y, por su parte, el numeral impugnado al establecer ciertos atributos para el agua se refiere única y exclusivamente al agua potable para uso personal y doméstico, entonces es claro que no invade en modo alguno las facultades del Congreso de la Unión.

41. Por otra parte, la facultad constitucional otorgada al legislador federal para expedir normatividad sobre la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal –facultad que se ejerció a través de la Ley de Aguas Nacionales– tampoco es una razón para inhibir a las entidades federativas en general y a la Ciudad de México en particular para emitir normas que impacten en la utilización de las aguas de **jurisdicción local.**

42. Si bien las entidades federativas están constitucionalmente sujetas a los designios del Congreso de la Unión en torno a todo lo relativo a las aguas nacionales, no lo están en relación con sus aguas locales y, en principio, pueden perfectamente hacerlas objeto de una norma constitucional local, sea de derechos humanos o de alguna otra índole. Tan es así, que la misma Ley de Aguas Nacionales –reglamentaria de la fracción XVII del artículo 73 constitucional– se refiere exclusivamente a las aguas establecidas como "aguas nacionales" en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional.[39] En suma, si las entidades federativas no están sujetas a las disposiciones de la Federación en lo que se refiere a las "aguas no nacionales", entonces es evidente que la Ciudad de México tiene también facultades constitucionales para establecer regulación sobre las aguas de jurisdicción local y, en esa medida, para imponerles ciertos atributos o características en su constitución local.

43. No escapa a nuestra atención que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone a la letra que "*el Estado garantizará el derecho humano al agua y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la*

[39] "**Artículo 3 de la Ley de Aguas Nacionales.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:
"I. "Aguas Nacionales": Son aquellas referidas en el Párrafo Quinto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines" y además, que el artículo transitorio del decreto que introdujo este texto a la Constitución Federal en dos mil doce fijó al Congreso de la Unión un plazo de un año para emitir una Ley General de Aguas.[40] Suponiendo sin conceder que estas porciones normativas fueran entendidas en el sentido de establecer que la materia de agua potable es concurrente y, por lo mismo, que el Congreso de la Unión tiene facultades para distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno para garantizar tal derecho humano, es un hecho que el legislador federal no ha ejercido tal atribución. Si, como sostuvimos en el precedente referido, no existe hasta ahora un alcance cierto del contenido material de dicha facultad legislativa, no consideramos procedente vedar por ahora cualquier facultad normativa de las entidades federativas en una materia en la que claramente tienen atribuciones constitucionales.

44. Finalmente, los términos en los que está redactado el numeral impugnado tampoco vulneran atribuciones del Constituyente Permanente. Al establecer que el agua para uso personal y doméstico, en tanto derecho humano, tiene las características de inembargable e irrenunciable, la porción normativa impugnada simplemente explicita dos de las propiedades que ya se reconocen implícitamente a ese bien en el parámetro de regularidad constitucional.

45. Por una parte, el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal señala textualmente que "*toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible*." Pues la única manera de que el Estado garantice plenamente tal suficiencia y asequibilidad a todas las personas es precisamente que el agua para consumo personal y doméstico nunca pueda ser objeto de embargo en perjuicio de sus titulares (inembargable).

[40] Decreto por el que se Declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el ocho de febrero de dos mil doce.
"**Artículo Tercero Transitorio.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."

46. Por otra parte, en la medida en que un mínimo de agua para consumo personal y doméstico es indispensable para asegurar los derechos "*a un nivel de vida adecuado* y *a la salud*" previstos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 4o. constitucional,[41] así como en los artículos 11[42] y 12[43] del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aquélla es en sí misma un derecho humano y, en consecuencia, también es irrenunciable para las personas.[44]

47. Así, la porción normativa impugnada simplemente explicita ciertas características esenciales del agua para consumo personal y doméstico como

[41] "**Artículo 4 de la Constitución Federal.** ...
"...
"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.
"Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.
"..."

[42] "**Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**
"1. Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
"..."

[43] "**Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**
"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
"..."

[44] "**Observación General número 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.**
"...
"3. En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto se enumeran una serie de derechos que dimanan del derecho a un nivel de vida adecuado, "incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados", y son indispensables para su realización. El uso de la palabra "incluso" indica que esta enumeración de derechos no pretendía ser exhaustiva. El derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia... El derecho al agua también está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud...
"..."

derecho fundamental ya contenidas en las normas del parámetro de regularidad constitucional. No se advierte, por tanto, que se invada alguna facultad del Constituyente Permanente.

48. Por estas razones, es **infundado** el planteamiento del Senado de la República en este rubro y, por tanto, se reconoce la validez del artículo 9, apartado F, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México, en la porción normativa "*inembargable, irrenunciable*."

Gestión pública y sin fines de lucro

49. El Senado de la República también se equivoca cuando afirma que la porción normativa "*la gestión del agua será pública y sin fines de lucro*" define un concepto y sistema de explotación, uso y aprovechamiento del agua y, por tanto, invade las competencias del Congreso de la Unión para legislar en materia de uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, impidiendo en la Ciudad de México la aplicación de la Ley de Aguas Nacionales.

50. Para dar respuesta a este planteamiento, primero debemos reiterar que la porción impugnada se encuentra en un artículo que se refiere al derecho humano al agua y su saneamiento y, por lo tanto, se refiere únicamente a la gestión del "*agua potable para uso personal y doméstico*." Esta distinción es fundamental porque permite advertir que la porción impugnada se refiere exclusivamente a la provisión del servicio de agua potable y, consecuentemente, a la obligación constitucional que tienen las autoridades capitalinas de garantizar el suministro de este recurso a los habitantes de la Ciudad de México.

51. Ya señalamos líneas arriba que la Ciudad de México no cuenta con Municipios y, por tanto, que la prestación de los servicios públicos enumerados en el artículo 115 de la Constitución Federal –suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales– le corresponde al gobierno central de la capital de la República, de conformidad con el criterio de competencias residuales establecido en el artículo 124 constitucional. Esto implica que en el cumplimiento de esta obligación, el Constituyente de la ciudad puede establecer estándares o reglamentaciones sobre cómo debe realizarse el suministro de ese recurso en la entidad federativa, pues está den-

tro de su esfera de atribuciones constitucionales, del mismo modo en que pueden hacerlo los Municipios en los Estados de la República, quienes deberán observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales en la prestación de los servicios a su cargo en términos del artículo 115, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución Federal.[45]

52. Lo infundado del planteamiento del Senado radica en que la parte actora confunde la facultad para regular la **explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales** por parte de particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas conferidas a favor de la Federación en el artículo 27, párrafo sexto, de la Constitución Federal, con la facultad que tiene la Ciudad de México para definir cómo será **la gestión** de este recurso para cumplir con su obligación constitucional de suministrar agua potable a los habitantes de la capital en términos de los artículos 4o. y 124 de la Constitución Federal.

53. En este Tribunal Pleno ya hemos abordado, al menos desde una perspectiva fiscal, algunas diferencias entre ambos supuestos. Por un lado, hemos definido que el uso, aprovechamiento y/o explotación de aguas nacionales previsto en el artículo 27 constitucional se autoriza mediante "concesiones" (para particulares) o "asignaciones" (para entes públicos) otorgadas por el Ejecutivo Federal y que puede generar el cobro de un derecho o contribución determinada por el Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Federal.[46] En ese sentido, hemos señalado que el hecho gravable debe guardar relación "*con el grado de aprovechamiento o uso del bien, con el beneficio obtenido por el gobernado y con la zona de disponibilidad de la que se deduce el valor de dicho bien, tomando en cuenta su abundancia o escasez,*

[45] "**Artículo 115, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución Federal:** ...
"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ...
"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales."

[46] "**Artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: ...
"XXIX. Para establecer contribuciones: ...
"2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27; ..."

el demérito que sufre con su uso y la importancia que el mismo representa para el desarrollo de la nación."[47]

54. En cambio, la facultad de regular el suministro de agua potable para uso personal y doméstico –que en los Estados corresponde a los Municipios y en la Ciudad de México al gobierno central– es independiente del origen de captación de dichas aguas (es decir, si originalmente se trata de aguas nacionales, de jurisdicción local o de propiedad privada) y, por consiguiente, los derechos o contribuciones que se pueden cobrar por proporcionar ese servicio se establecen en términos de lo previsto en el artículo 115, fracción IV, inciso c), para el caso de los Municipios,[48] así como de los numerales 122, fracción V,

[47] Tesis de jurisprudencia P. /J. 81/97 emitida por el Pleno, de rubro y texto: "AGUAS NACIONALES. EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 223 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS QUE ESTABLECE LOS CAUSADOS POR EL USO O APROVECHAMIENTO DE AQUÉLLAS, RESPETA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 1996). El apartado A del artículo 223 de la Ley Federal de Derechos, establece que por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales provenientes de fuentes superficiales o extraídas del subsuelo, a excepción de las del mar, se pagará un derecho cuya cuota varía según la cantidad de líquido utilizado y la zona de disponibilidad en que se efectúe su extracción. La diversificación de estas cuotas cumple con el principio de proporcionalidad tributaria, puesto que el legislador las establece en relación directa con el grado de aprovechamiento o uso del bien, con el beneficio obtenido por el gobernado y con la zona de disponibilidad de la que se deduce el valor de dicho bien, tomando en cuenta su abundancia o escasez, el demérito que sufre con su uso y la importancia que el mismo representa para el desarrollo de la nación.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, octubre de mil novecientos noventa y siete, página 171, registro digital: 197482.

[48] "**Artículo 115 de la Constitución Federal.** ...

"...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"...

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público."

párrafo quinto,[49] y 124, todos de la Constitución Federal, para el caso de la Ciudad de México. De este modo, a diferencia de los derechos o contribuciones que se pueden cobrar por el uso, aprovechamiento y explotación de aguas nacionales conferidos por concesión o asignación, el gravamen por la prestación del servicio de agua potable debe atender "*al objeto real del servicio prestado por el ente público, que trasciende tanto a su costo como a otros elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación. Ello porque tratándose de derechos causados por servicios el objeto real de la actividad pública se traduce, generalmente, en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua.*"[50]

[49] "**Artículo 122 de la Constitución Federal.** ...
"...
"V. ...
"...
"Las leyes federales no limitarán la facultad de la Ciudad de México para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y las derivadas de la prestación de servicios públicos a su cargo, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes de la Ciudad de México no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de las entidades federativas o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para propósitos distintos a los de su objeto público.
"..."

[50] Tesis de jurisprudencia P. /J. 4/98 emitida por el Pleno, de rubro y texto: "DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONSIDERANDO SU COSTO Y OTROS ELEMENTOS QUE INCIDEN EN SU CONTINUIDAD. La Suprema Corte ha sustentado en diversas tesis jurisprudenciales que las leyes que establecen contribuciones, en su especie derechos por servicios, fijando una tarifa o una cuota aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos ajenos al costo del servicio público prestado, violan los principios de proporcionalidad y equidad, ya que ello da lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso. Por otro lado, tratándose de los derechos por el servicio de agua potable, ha tomado en consideración, para juzgar sobre los citados principios constitucionales, no la simple correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y otras razones de tipo extrafiscal. Del examen de ambos criterios, se concluye que este Alto Tribunal ha

55. Tan se trata de dos atribuciones diferentes, que la Ley de Aguas Nacionales asume implícitamente esta distinción al establecer quiénes pueden beneficiarse de una autorización para explotar, usar o aprovechar aguas de jurisdicción federal. Concretamente, dicho ordenamiento contempla que, al igual que los particulares que solicitan el otorgamiento de una "concesión", las dependencias y organismos de la administración pública federal, estatal y municipal pueden participar en la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales para la prestación de los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico, a través del otorgamiento de una "asignación."[51] Esto es posible porque, como ya explicamos líneas arriba, la gestión de estas aguas y su dominio corresponde en exclusiva a la Federación, por lo que al tratarse de su uso, aprovechamiento y explotación, tanto la Ciudad de México como los particu-

sentado criterios distintos para derechos por servicios de naturaleza diversa, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público, que trasciende tanto a su costo como a otros elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación. Ello porque tratándose de derechos causados por servicios el objeto real de la actividad pública se traduce, generalmente, en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable de los usuarios, repercuten en la prestación del servicio, porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página 5, registro digital: 196936.

[51] **"Artículo 20 de la Ley de Aguas Nacionales.** ...

"...

"La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal, o el Distrito Federal y sus organismos descentralizados se realizará mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a través de 'la Comisión' por medio de los organismos de cuenca, o por ésta cuando así le competa, de acuerdo con las reglas y condiciones que establece esta ley y sus reglamentos. Cuando se trate de la prestación de los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico, incluidos los procesos que estos servicios conllevan, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, se realizará mediante asignación otorgada por el Ejecutivo Federal a través de 'la comisión' por medio de los organismos de cuenca, o por ésta cuando así le competa, a los Municipios, a los Estados o al Distrito Federal, en correspondencia con la Fracción VIII del Artículo 3 de la presente ley. Los derechos amparados en las asignaciones no podrán ser objeto de transmisión.

"..."

lares actúan como agentes que se encuentran en una relación de dependencia frente a la Federación y, por consiguiente, quedan sujetos por completo a la regulación del Congreso de la Unión. Si regular la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales y regular el servicio de suministro de agua potable fueran exactamente la misma atribución, entonces la ley reglamentaria no tendría por qué establecer que las entidades federativas y los Municipios pueden solicitar ejercer las primeras para cumplir con la segunda. Por lo mismo, también es inexacto afirmar que lo dispuesto en la Constitución de la Ciudad de México en relación con la gestión del agua potable afecta de alguna forma el derecho de los particulares de solicitar al Ejecutivo Federal una concesión, conforme a lo establecido en el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Federal.

56. Finalmente, es importante recalcar que esta distinción ya operaba cuando el Distrito Federal no era considerado como una entidad federativa, es decir, antes de la reforma al régimen político de la Ciudad de México. Como ya se mencionó, desde mil novecientos noventa y tres el gobierno capitalino ya tenía la facultad constitucional para regular la prestación y concesión de los servicios públicos en su territorio. De tal suerte, es claro que el establecimiento de parámetros sobre la gestión del agua potable en la capital de la República no afecta en lo absoluto la posibilidad que tienen los particulares y las sociedades mercantiles creadas conforme a las leyes mexicanas, de usar, aprovechar y explotar aguas nacionales en términos de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, ni por tanto, las atribuciones de la Federación para regular dichos procedimientos.

57. Cabe mencionar, para ejemplificar lo anterior, que cuando un particular pretende usar,[52] aprovechar[53] o explotar[54] aguas nacionales, tiene que presen-

[52] **"Artículo 3, fracción LII, de la Ley de Aguas Nacionales:** Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...
"LII. 'Uso': Aplicación del agua a una actividad que implique el consumo, parcial o total de ese recurso; ..."
[53] **"Artículo 3, fracción VII, de la Ley de Aguas Nacionales:** Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...
"VII. 'Aprovechamiento': Aplicación del agua en actividades que no impliquen consumo de la misma; "..."
[54] **"Artículo 3, fracción XXVII, de la Ley de Aguas Nacionales:** Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

tar una solicitud de concesión ante la Comisión Nacional del Agua en términos del Título Cuarto de la Ley de Aguas Nacionales. Dicho órgano será el que resuelva acerca del otorgamiento. En cambio, si el mismo particular requiere la instalación de las obras necesarias para tener acceso a la red de agua potable, entonces deberá acudir al Sistema de Aguas de la Ciudad de México y seguir el procedimiento dispuesto en la ley local. De este modo, es claro que se trata de supuestos diferentes, en los que intervienen órganos y leyes distintos.

58. En virtud de las consideraciones anteriores, es **infundado** el planteamiento del Senado de la República en este rubro y, por tanto, se reconoce la validez constitucional del artículo 9, apartado F, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México, en la porción normativa que establece "*La gestión del agua será pública y sin fines de lucro*."

2. Seguridad ciudadana

59. El Senado de la República impugnó[55] la constitucionalidad del artículo 41, numeral 1,[56] de la Constitución de la Ciudad de México, en la porción normativa que establece que la seguridad ciudadana es responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México, pues a su juicio invade la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia

"XXVII. 'Explotación': Aplicación del agua en actividades encaminadas a extraer elementos químicos u orgánicos disueltos en la misma, después de las cuales es retornada a su fuente original sin consumo significativo; ..."

[55] Concepto de invalidez identificado como *noveno* (páginas 71 a 80 de la demanda).

[56] "**Artículo 41 de la Constitución de la Ciudad de México.** Disposiciones generales

"1. La seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad de México, en colaboración con las alcaldías y sus habitantes, para la prevención, investigación, sanción de infracciones administrativas y persecución de los delitos, la impartición de justicia, la reinserción social, el acceso a una vida libre de violencia y la protección de las personas frente a riesgos y amenazas que atenten contra sus derechos y libertades.

"..."

federal, en términos del párrafo noveno del artículo 21[57] y de la fracción XXIII del artículo 73,[58] ambos de la Constitución Federal.

60. Bajo argumentos esencialmente iguales, esta impugnación ya fue estudiada por el Tribunal Pleno al resolver controversia constitucional 83/2017. En dicho asunto consideramos parcialmente fundado el planteamiento de los promoventes. Por tal razón, reconocimos la validez de esa porción normativa del artículo 41, numeral 1, de la Constitución de la Ciudad de México, salvo por que corresponde a la palabra "exclusiva", misma que se invalidó. Por esa razón, en el apartado V de esta ejecutoria (causales de improcedencia) sobreseímos el presente medio de control en relación con dicha palabra.

[57] "**Artículo 21 de la Constitución Federal.** ...
"La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.
"Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:
"a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
"b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
"c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
"d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
"e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y Municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines."

[58] "**Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: ...
"XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución."

61. Consideramos que el precedente y sus consideraciones resultan exactamente aplicables al presente caso, y toda vez que no existe algún elemento adicional que pudiera modificar tal conclusión, estimamos **infundado** el concepto de invalidez de la Cámara de Senadores en este rubro, en los términos ya expresados en el párrafo anterior.

3. Sistema Educativo

62. La Cámara de Senadores impugnó[59] el artículo 8, apartado B, numeral 7, de la Constitución de la Ciudad de México[60] en la porción "*La Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales velarán por que los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos asegurando su desarrollo progresivo e integral, conforme a las capacidades y habilidades personales*", pues a su juicio invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al transgredir lo dispuesto por los artículos 3, párrafo primero,[61] y frac-

[59] En el concepto de invalidez que identifica como *primero* (páginas 11 a 22).

[60] "**Artículo 8 de la Constitución de la Ciudad de México.** Ciudad Educadora y del conocimiento
"...
"B. Sistema Educativo Local
"...
"7. La Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales velarán por que los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos asegurando su desarrollo progresivo e integral, conforme a las capacidades y habilidades personales. Se reconoce a la Lengua de Señas Mexicana como oficial y parte del patrimonio lingüístico de la ciudad. Las personas sordas tendrán derecho a recibir educación en Lengua de Señas Mexicana y español."

[61] "**Artículo 3 de la Constitución Federal.** Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado-Federación Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.
"...
"VII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y ..."

ción VIII del mismo precepto y 73, fracción XXV[62], de la Constitución Federal porque la Asamblea Constituyente, sin facultades para ello, le otorgó a las demarcaciones territoriales competencia para que velen porque los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos asegurando su desarrollo progresivo e integral, conforme a las capacidades y habilidades personales.

63. El actor considera que la Constitución Federal faculta al Congreso de la Unión para distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios. Por tanto, de la Ley General de Educación no se advierte que el Congreso de la Unión haya otorgado atribución alguna a la Ciudad de México para que ésta, a su vez, le confiera a las demarcaciones territoriales atribuciones en materia educativa.

64. Para defender la constitucionalidad de la norma impugnada, tanto la Asamblea Constituyente como el jefe de Gobierno de la Ciudad de México sostuvieron que el precepto impugnado no transgrede la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, en virtud de que: (i) la Ciudad de México no establece facultades a favor de las demarcaciones territoriales, pues el uso del verbo velar, no implica el establecimiento de responsabilidades concretas y, en consecuencia, tampoco deviene en la determinación de facultades específicas, y

[62] "**Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: ...
"XXV. De establecer el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, media superior, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma; ..."

(ii) la intención del Constituyente Local fue favorecer la coadyuvancia por parte de las demarcaciones territoriales.

65. Como se observa, el problema a dilucidar es si el artículo impugnado transgrede la facultad del Congreso de la Unión pues otorga a las demarcaciones territoriales atribuciones en materia educativa que no les corresponden.

66. Estimamos que el argumento de la Cámara de Senadores resulta **infundado.**

67. El artículo 3 de la Constitución Federal refiere que *"... El Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios– ... garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. ...*". Por ello, los mencionados niveles de gobierno están obligados a garantizar dicha calidad educativa. Asimismo, el citado artículo refiere en su fracción VIII, que el Congreso de la Unión expedirá las leyes necesarias, destinadas para distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios.

68. Al respecto, este Alto Tribunal ha señalado que:

"La Constitución Federal establece un régimen competencial que otorga al Congreso de la Unión un título sustantivo, por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección que le habilita para definir e imponer a las entidades federativas y Municipios un marco normativo obligatorio dentro del cual participan en la materia de educación y al cual deben ajustarse. Esto es, las normas que sobre educación expidan las entidades federativas, los Municipios o el Distrito Federal, deben sujetarse a la ley general que en dicha materia expida el Congreso de la Unión."[63]

[63] Controversia constitucional 47/2014, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión de 22 de septiembre de 2015, aprobada por unanimidad de votos.

69. Igualmente sostuvimos que "*el Congreso de la Unión cuenta con atribuciones exclusivas para determinar la distribución competencial entre órdenes de gobierno de la función social educativa, pudiendo cada entidad federativa emitir su legislación interna, a partir de la emisión normativa por parte del Congreso*."[64]

70. En ejercicio de dicha facultad, la Ley General de Educación fue emitida en el marco de la descentralización de la educación en México. En su exposición de motivos se estableció que era su objetivo constituir un sistema educativo en el que concurran la autoridad local y nacional con responsabilidades claramente delimitadas, bajo la rectoría de la autoridad federal, a través de la participación comunitaria y la unidad nacional, la fortaleza de las expresiones regionales y el sentimiento de pertenencia a una gran nación.[65] Se señala que la ley general significó "... *un avance de especial importancia en la consolidación de un nuevo sistema educativo nacional fundado en el federalismo, la participación social y la renovada vocación de todos los sectores por coadyuvar a la educación de los mexicanos*."[66]

71. Dicho lo anterior, resulta necesario establecer las competencias de cada orden de gobierno en materia educativa, de conformidad con el marco jurídico aplicable.

72. Tratándose de la autoridad educativa federal, el artículo 12[67] de la Ley General de Educación establece que sus atribuciones exclusivas son, entre

[64] Ídem.
[65] Exposición de motivos de la iniciativa de la Ley General de Educación, presentada por la Cámara de Diputados el 15 de junio de 1993.
[66] Ídem.
[67] "**Artículo 12 de la Ley General de Educación.** Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:
"I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48;
"Para la actualización y formulación de los planes y programas de estudio para la educación normal y demás de formación de maestros de educación básica, la Secretaría también deberá mantenerlos acordes al marco de educación de calidad contemplado en el Servicio Profesional Docente, así

otras: i) determinar los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal; ii) establecer el calendario escolar; iii) ela-

como a las necesidades detectadas en las evaluaciones realizadas a los componentes del sistema educativo nacional;
"II. Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;
"III. Elaborar, mantener actualizados y editar, en formatos accesibles, los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación.
"Al inicio de cada ciclo lectivo, la Secretaría deberá poner a disposición de la comunidad educativa y de la sociedad en general los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos, a través de plataformas digitales de libre acceso;
"IV. Autorizar el uso de libros de texto para la educación preescolar, la primaria y la secundaria.
"V. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación preescolar, primaria y la secundaria;
"V Bis. Emitir, en las escuelas de educación básica, lineamientos generales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos: mejorar la infraestructura; comprar materiales educativos; resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación entre los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director.
"En las escuelas que imparten la educación media superior, la Secretaría establecerá los mecanismos de colaboración necesarios para que los programas de gestión escolar formulados por las autoridades educativas y los organismos descentralizados, en el ámbito de sus atribuciones, propicien el mantenimiento de elementos comunes.
"V Ter. Emitir los lineamientos generales para el uso responsable y seguro de las tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo;
"VI. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. Dicho sistema deberá sujetarse a los lineamientos, medidas, programas, acciones y demás disposiciones generales que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente;
"VII. (Derogada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)
"VIII. Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial que, en su caso, formulen los particulares;
"VIII Bis. Expedir, para el caso de los estudios de educación básica, normas de control escolar, las cuales deberán facilitar la inscripción, reinscripción, promoción, regularización, acreditación y certificación de estudios de los educandos;
"IX. Regular un marco nacional de cualificaciones y un sistema nacional de créditos académicos, que faciliten el tránsito de educandos por el sistema educativo nacional;
"IX Bis. Coordinar un sistema de educación media superior a nivel nacional que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto al federalismo, la autonomía universitaria y la diversidad educativa;
"X. Crear, regular, coordinar, operar y mantener actualizado el Sistema de Información y Gestión Educativa, el cual estará integrado, entre otros, por el registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos; las estructuras ocupacionales; las plantillas de personal de las escuelas; los módulos correspondientes a los datos sobre la formación, trayectoria y desem-

borar, mantener actualizados y editar los libros de texto gratuitos; iv) fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación preescolar, primaria y secundaria; v) emitir, en las escuelas de educación básica, lineamientos generales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos, entre otros, mejorar la infraestructura, comprar materiales educativos y resolver problemas de operación básicos, y vi) realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional atendiendo las directrices emitidas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

73. Por cuanto hace a las atribuciones en materia educativa de las entidades federativas, el artículo 13[68] de la Ley General de Educación señala, en lo

peño profesional del personal, así como la información, elementos y mecanismos necesarios para la operación del sistema educativo nacional. Este sistema deberá permitir a la Secretaría una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas;
"XI. Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de esta ley;
"XII. Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional atendiendo las directrices emitidas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y participar en las tareas de evaluación de su competencia de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita dicho organismo;
"XII Bis. Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse las escuelas públicas de educación básica y media superior para el ejercicio de su autonomía de gestión escolar, en los términos del artículo 28 Bis;
"XIII. Intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica y de educación física y deporte, así como participar con la Secretaría de Cultura en el fomento de las relaciones de orden cultural con otros países y en la formulación de programas de cooperación internacional en materia artística y cultural, y
"XIV. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables."

[68] "**Artículo 13 de la Ley General de Educación.** Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:
"I. Prestar los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena–, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros;
"I Bis. Vigilar que las autoridades escolares cumplan con las normas a las que se refiere la fracción VIII Bis del artículo 12;
"II. Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;
"III. Autorizar, previa verificación del cumplimiento de los lineamientos emitidos por la autoridad educativa federal, los ajustes que realicen las escuelas al calendario escolar determinado por la Secretaría para cada ciclo lectivo de educación básica y normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

que a este análisis interesa, que deberán prestar los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena–, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros, así como proponer a la Secretaría de Educación Pública los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica; y, participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de administración escolar.

74. Finalmente, el artículo 14[69] de la Ley General de Educación faculta concurrentemente a las autoridades federales y locales, entre otras, para promover y prestar servicios educativos, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales; determinar y formular planes y programas de estudio

"IV. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine, conforme a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente;
"V. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;
"VI. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;
"VI Bis. Participar en la integración y operación de un sistema nacional de educación media superior que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto a la autonomía universitaria y la diversidad educativa;
"VII. Coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos y establecer un sistema estatal de información educativa. Para estos efectos las autoridades educativas locales deberán coordinarse en el marco del Sistema de Información y Gestión Educativa, de conformidad con los lineamientos que al efecto expida la Secretaría y demás disposiciones aplicables.
"Las autoridades educativas locales participarán en la actualización e integración permanente del Sistema de Información y Gestión Educativa, mismo que también deberá proporcionar información para satisfacer las necesidades de operación de los sistemas educativos locales;
"VIII. Participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de administración escolar, y
"IX. Las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables."

[69] "**Artículo 14 de la Ley General de Educación.** Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a las que se refieren los artículos 12 y 13, corresponde a las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente, las atribuciones siguientes:
"I. Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales; ..."

distintos a los exclusivos de la Federación; editar y producir otros materiales didácticos distintos a los exclusivos de la Federación; así como diseñar y aplicar los instrumentos de evaluación que consideren necesarios para garantizar la calidad educativa en el ámbito de su competencia atendiendo a los lineamientos que emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Asimismo, el referido ordenamiento, en su artículo 28 bis,[70] establece que las autoridades federales, locales y municipales deberán ejecutar, en el ámbito de sus atribuciones, programas y acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas. En las escuelas de educación básica, la Secretaría emitirá los lineamientos que deberán seguir las autoridades educativas locales y municipales para formular los programas de gestión escolar, que tendrá dentro de sus objetivos administrar en forma transparente y eficiente los recursos que reciba para mejorar su infraestructura. Es decir, al administrar los recursos de forma eficiente y transparente, las autoridades locales estarían velando por la infraestructura escolar.

75. El artículo 17[71] de la Ley General de Educación establece que las autoridades educativas, federales y locales, se reunirán periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la función social educativa.

[70] "**Artículo 28 Bis de la Ley General de Educación.** Las autoridades educativas federal, locales y municipales, en el ámbito de sus atribuciones, deberán ejecutar programas y acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas.
"En las escuelas de educación básica, la Secretaría emitirá los lineamientos que deberán seguir las autoridades educativas locales y municipales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos:
"I. Usar los resultados de la evaluación como retroalimentación para la mejora continua en cada ciclo escolar;
"II. Desarrollar una planeación anual de actividades, con metas verificables y puestas en conocimiento de la autoridad y la comunidad escolar, y
"III. Administrar en forma transparente y eficiente los recursos que reciba para mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta."
[71] "**Artículo 17 de la Ley General de Educación.** Las autoridades educativas, federal y locales, se reunirán periódicamente con el propósito de analizar e intercambiar opiniones sobre el desarrollo del sistema educativo nacional, formular recomendaciones y convenir acciones para apoyar la función social educativa. Estas reuniones serán presididas por la Secretaría."

76. Ahora bien, tratándose de la Ciudad de México, y habiendo establecido que la Constitución Federal la faculta y obliga a garantizar la calidad de los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura educativa, el primer párrafo del artículo 16 de la Ley General de Educación establece que las atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial que la propia Ley confiere a las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, corresponden en la ciudad al gobierno local y a las entidades que ésta establezca.[72]

77. No obstante, dicha porción normativa se encuentra en *vacatio legis* desde la entrada en vigor de la Ley General de Educación, en virtud de que su artículo cuarto transitorio[73] estableció que el proceso para que el gobierno de la ahora Ciudad de México se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical; por lo que no será sino hasta la conclusión del proceso mencionado que entre en vigor el primer párrafo del mencionado artículo 16 de la citada ley. Al día de hoy el acuerdo con la organización sindical no se ha dado, por lo que la condición para que el gobierno de la Ciudad de México pueda prestar los mencionados servicios educativos no se ha cumplido.

78. Consecuentemente, las atribuciones descritas relativas a la prestación de la educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial de las auto-

[72] "**Artículo 16 de la Ley General de Educación.** Las atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, corresponderán, en la Ciudad de México al gobierno local y a las entidades que, en su caso, establezca; dichas autoridades deberán observar lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente."
"…"

[73] "**Artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación.** El proceso para que el gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena– y especial en el propio Distrito, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical. A partir de la entrada en vigor de la presente ley y hasta la conclusión del proceso antes citado, las atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la Indígena– y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal, a la Secretaría. A la conclusión del proceso citado entrará en vigor el primer párrafo del artículo 16 de la presente ley."

ridades educativas locales de la Ciudad de México se encuentran en *vacatio legis*. De especial relevancia resulta lo decidido en la controversia constitucional 29/2000 en la que consideramos que, derivado del artículo cuarto transitorio de la Ley General de Educación:

"1.- Que el proceso para que el gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial en el propio Distrito, se realizará en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical.

"2.- Que a partir de la entrada en vigor de la ley general en cita (día siguiente a su publicación, que fue el trece de julio de mil novecientos noventa y tres) y hasta la conclusión de dicho proceso, las atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena- y especial que en los preceptos que indica el propio transitorio se confieren a las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, corresponderán, en el Distrito Federal, a la Secretaría.

"3.- Que concluido el proceso indicado entrará en vigor el primer párrafo del artículo 16 de la citada ley general.

"De lo que se tiene que este numeral se refiere a que entrará en vigor el artículo 16, primer párrafo, de la propia ley (que señala que las atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial, corresponderán en el Distrito Federal, a su gobierno y a las entidades que, en su caso, establezca), hasta que concluya el proceso para que el gobierno se encargue de la prestación de los servicios de los citados niveles de educación.

"Es decir, se trata de la **actividad material** por parte de ese poder o de las entidades que éste establezca para prestar esos servicios, mas no de las atribuciones que en base a la distribución de la función social educativa se han conferido a la autoridad educativa local y, por tanto, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene facultad de expedir la Ley en materia de educación de esa localidad dentro de dichas directrices."[74]

[74] Fojas 111 a 112. Controversia constitucional 29/2000.

79. Consecuentemente, lo que se encuentra en *vacatio legis* es precisamente la actividad material, la cual se traduce en la prestación del servicio de educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial, y no así la facultad para legislar en materia educativa.

80. El propio artículo cuarto transitorio[75] de la Constitución de la Ciudad de México establece que los apartados del artículo 8, en lo referente a la educación preescolar, primaria y secundaria, entrarán en vigor en la Ciudad de México en el momento que se descentralicen los servicios educativos en la ciudad.

81. Ahora bien, una vez establecida la distribución de la función social educativa contenida tanto en la Constitución Federal como en la Ley General de Educación, se procede a analizar las razones por las cuales consideramos que la Ciudad de México no se extralimita en sus atribuciones al vincular en su Constitución Local a las demarcaciones territoriales en la tarea de velar por el correcto funcionamiento del servicio educativo local.

82. La Constitución Federal establece en su artículo 122[76] que la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. En ejercicio de las dichas facultades, la Constitución capitalina establece en su artículo 52[77] que las demarcaciones territoriales son la base de la organización político administrativa de la Ciudad de México. Si bien serán autónomas en su

[75] "**Artículo cuarto transitorio de la Constitución de la Ciudad de México.** Los apartados del artículo 8, en lo referente a la educación preescolar, primaria y secundaria, entrarán en vigor en la Ciudad de México en el momento en que se efectúe la descentralización de los servicios educativos."

[76] "**Artículo 122 de la Constitución Federal.** La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.
"..."

[77] "**Artículo 52 de la Constitución de la Ciudad de México**. Demarcaciones territoriales
"...
"1. Las demarcaciones territoriales son la base de la división territorial y de la organización político administrativa de la Ciudad de México. Serán autónomas en su gobierno interior, el cual estará a cargo de un órgano político administrativo denominado alcaldía."

gobierno interior, éste estará a cargo de un órgano político administrativo denominado "alcaldía." En ese mismo sentido, el artículo 53[78] del ordenamiento referido establece que las alcaldías son parte de la administración pública de la Ciudad de México y éstas tendrán personalidad jurídica y autonomía con respecto a su administración y el ejercicio de su presupuesto.

83. Es decir, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México conforman la base de su organización político administrativa. Éstas son administradas por las alcaldías, mismas que son parte de la administración pública de la Ciudad de México. Consecuentemente, podemos concluir que el gobierno de la Ciudad de México incluye a las demarcaciones territoriales, al considerarlas como parte de su organización político administrativa.

84. Bajo esa perspectiva, la Constitución capitalina de ninguna manera transgrede el ámbito de competencias de la Federación al establecer que las demarcaciones territoriales "velarán" porque los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos, puesto que, se reitera, las demarcaciones territoriales forman parte de la organización político administrativa de la Ciudad de México pero, principalmente, porque el término "velarán" se entiende referido a la posibilidad de que dichas demarcaciones puedan fomentar, proponer, promover, difundir o cualquiera otra forma de coadyuvar con las autoridades educativas locales y/o federales las adecuaciones, mejoras o sugerencias que consideren viables para mejorar la calidad de la educación en sus respectivas localidades.

[78] "**Artículo 53 de la Constitución de la Ciudad de México.** Alcaldías ...
"1. Las alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un alcalde o alcaldesa y un concejo, electos por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de tres años.
"Estarán dotadas de personalidad jurídica y autonomía con respecto a su administración y al ejercicio de su presupuesto, exceptuando las relaciones laborales de las personas trabajadoras al servicio de las alcaldías y la ciudad.
"Las alcaldías son parte de la administración pública de la Ciudad de México y un nivel de gobierno, en los términos de las competencias constitucionales y legales correspondientes. No existirán autoridades intermedias entre la o el jefe de Gobierno y las alcaldías.
"…"

85. Es decir, en modo alguno puede considerarse que lo mandatado por la Constitución Local se traduce en una facultad a favor de las demarcaciones para actuar como autoridades educativas. Bajo ese entendido, la intención del Constituyente Local no fue la de otorgar facultades a la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales más allá de aquellas establecidas tanto en la Constitución Federal como en la Ley General de Educación. Lo anterior, atendiendo al objetivo esencial del federalismo educativo reseñado anteriormente, que es el de acercar a las autoridades locales a la escuela.[79]

86. Así, las consideraciones hasta ahora expuestas no implican que la Ciudad de México goce de una competencia diversa en materia de educación, puesto que como ya se mencionó, la concurrencia que opera en dicha materia la vincula a que su actuar se sujete a la ley general. Sirve de fundamento la jurisprudencia P. /J. 143/2001, del Pleno de este Alto Tribunal:

"EDUCACIÓN. LAS LEYES QUE EXPIDAN LOS ESTADOS Y EL DISTRITO FEDERAL EN ESTA MATERIA, DEBEN SUJETARSE A LA LEY RESPECTIVA EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto en los artículos 3o., fracción VIII, y 73, fracción XXV, del Ordenamiento Fundamental citado, se aprecia que el Congreso de la Unión está facultado para distribuir la función social educativa mediante las leyes que expida, proponiendo así un sistema de legislación coordinada a efecto de que los Gobiernos Locales, dentro de los lineamientos de carácter general que marquen las leyes expedidas por ese órgano legislativo, dicten las normas destinadas a la materia de educación dentro del territorio nacional. Por tanto, las normas que expidan las entidades federativas, los Municipios o el Distrito Federal sobre educación, deben sujetarse a la ley general que en dicha materia expida el Congreso de la Unión."[80]

[79] Exposición de motivos de la iniciativa de la Ley General de Educación, presentada por la Cámara de Diputados el 15 de junio de 1993.
[80] Tesis jurisprudencial emitida por el Pleno, visible en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de dos mil dos, página 1039, registro digital: 187994.

87. En esa medida, el examen sobre si una facultad en concreto otorgada por la Ciudad de México a las demarcaciones territoriales en relación con el sistema educativo local transgrede la esfera competencial del Congreso de la Unión, sólo se podrá emprender una vez que se emita la misma, pero no a la luz del reconocimiento en abstracto de su labor de coadyuvancia.

88. Ahora bien, prueba de que la propia Ley General de Educación reconoció a las demarcaciones territoriales para que colaboren en las labores educativas de la Ciudad de México, fue a través de su participación en los consejos municipales de participación social en la educación. El artículo 70[81] de la Ley General de Educación establece que en cada Municipio del país operará un consejo municipal de participación social en la educación integrado, entre otros, por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones. Dicho artículo señala que por lo que hace a la Ciudad de México, los consejos se constituirán por cada una de sus demarcaciones territoriales.

89. Desde su exposición de motivos, la Ley General de Educación estableció que la composición y funciones de los consejos referidos aseguran una vinculación activa entre la escuela y comunidad y propician la colaboración de

[81] "**Artículo 70 de la Ley General de Educación.** En cada Municipio operará un consejo municipal de participación social en la educación integrado por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y directivos de escuelas, representantes de la organización sindical de los maestros, quienes acudirán como representantes de los intereses laborales de los trabajadores, así como representantes de organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto social sea la educación y demás interesados en el mejoramiento de la educación.
"Este consejo gestionará ante el ayuntamiento y ante la autoridad educativa local:
"a) El mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas, tomando en cuenta las necesidades de accesibilidad para las personas con discapacidad, y demás proyectos de desarrollo educativo en el Municipio;
"b) Conocerá de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas;
"c) Llevará a cabo labores de seguimiento de las actividades de las escuelas públicas de educación básica del propio Municipio;
"d) Estimulará, promoverá y apoyará actividades de intercambio, colaboración y participación interescolar en aspectos culturales, cívicos, deportivos y sociales;
"e) Establecerá la coordinación de escuelas con autoridades y programas de bienestar comunitario, particularmente con aquellas autoridades que atiendan temas relacionados con la defensa de los

padres de familia, maestros y autoridades educativas en las labores cotidianas del plantel escolar y, en general, en acciones que lo benefician.[82]

90. La propia legislación federal determinó que los consejos, entre otras actividades podrán: (i) gestionar el mejoramiento de los servicios educativos, la construcción y ampliación de escuelas públicas, tomando en cuenta las necesidades de accesibilidad para las personas con discapacidad, y demás proyectos de desarrollo educativo; (ii) contribuir a la formulación de contenidos locales a ser propuestos para los planes y programas de estudio; (iii) gestionar la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico y para proveer de equipo básico a cada escuela pública; y (iv) en general, realizar actividades para apoyar y fortalecer la educación local.

91. Lo anterior deja claro que no se transgreden las facultades del Congreso de la Unión por el hecho de que el Constituyente Local haya establecido que

---

derechos consagrados en la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes;
"f) Hará aportaciones relativas a las particularidades del Municipio que contribuyan a la formulación de contenidos locales a ser propuestos para los planes y programas de estudio;
"g) Podrá opinar en asuntos pedagógicos;
"h) Coadyuvará a nivel municipal en actividades de protección civil y emergencia escolar;
"i) Promoverá la superación educativa en el ámbito municipal mediante certámenes interescolares;
"j) Promoverá actividades de orientación, capacitación y difusión dirigidas a padres de familia y tutores, para que cumplan cabalmente con sus obligaciones en materia educativa;
"k) Podrá proponer estímulos y reconocimientos de carácter social a alumnos, maestros, directivos y empleados escolares;
"l) Procurará la obtención de recursos complementarios para el mantenimiento físico y para proveer de equipo básico a cada escuela pública,
"m) Proponer acciones que propicien el conocimiento de las actividades económicas locales preponderantes e impulsen el desarrollo integral de las comunidades, y
"n) En general, podrá realizar actividades para apoyar y fortalecer la educación en el Municipio.
"Será responsabilidad del presidente municipal que en el consejo se alcance una efectiva participación social que contribuya a elevar la calidad y la cobertura de la educación, así como la difusión de programas preventivos de delitos que se puedan cometer en contra de niñas, niños y adolescentes o de quienes no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o para resistirlo.
"En la Ciudad de México los consejos se constituirán por cada una de sus demarcaciones territoriales."

[82] Exposición de motivos de la iniciativa de la Ley General de Educación, presentada por la Cámara de Diputados el 15 de junio de 1993.

las demarcaciones territoriales puedan velar por la calidad educativa dentro de su ámbito de competencias en la Ciudad de México.

92. En tal virtud, resulta **infundado** el concepto de invalidez esgrimido por la Cámara de Senadores en este rubro y, por tanto, se reconoce la validez de la porción normativa "*La Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales velarán por que los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos asegurando su desarrollo progresivo e integral, conforme a las capacidades y habilidades personales.*", del artículo 8, apartado B, numeral 7, de la Constitución de la Ciudad de México.

4. Procedimental penal

93. La Cámara de Senadores sostiene[83] que los artículos 35, apartado D, numeral 3, inciso a), que se refiere a ciertas facultades del Centro de Justicia Alternativa perteneciente al Poder Judicial Local; 44, apartado A, numeral 3, que se refiere a que el ejercicio de la acción penal le corresponde al Ministerio Público y que los particulares podrán ejercer acción penal, y 45, apartado A, de la Constitución capitalina,[84] que establece principios del sistema procesal penal

[83] En el concepto de invalidez que identifica como *sexto* (páginas 55 a 59 de la demanda).
[84] "**Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México.** Del Poder Judicial
"...
"D. Medios alternativos de solución de controversias ...
"3. El Centro de Justicia Alternativa tendrá las siguientes facultades:
"a. Facilitar la mediación como mecanismo de solución de controversias civiles, mercantiles, familiares, penales cuando se trate de delitos no graves y de justicia para adolescentes; ..."
"**Artículo 44 de la Constitución de la Ciudad de México. Procuración de Justicia**
"A. Fiscalía General de Justicia
"...
"3. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al ministerio público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial."
"..."
"**Artículo 45 de la Constitución de la Ciudad de México.** Sistema de justicia penal
"A. Principios
"1. En la Ciudad de México el proceso penal será acusatorio, adversarial y oral, y se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad, de igualdad ante la ley, de igualdad entre las partes, de derecho a un juicio previo y debido proceso, presunción de inocencia,

y que deberá establecerse una comisión de atención a víctimas en la ciudad, violan las facultades del Congreso de la Unión previstas en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal,[85] por las siguientes razones:

a) Sus contenidos se refieren a cuestiones propias de las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal y del sistema de justicia para adolescentes. Conforme al artículo constitucional que se estima vulnerado, la reglamentación de tales materias corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión.

b) En uso de tales facultades, el Congreso emitió la legislación única que rige en toda la República Mexicana, tanto a nivel federal como en el fuero común y, por tanto, la Asamblea Constituyente tiene proscrito legislar en esas materias.

94. Para dar respuesta a la impugnación, conviene señalar que al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, precisamos cuatro criterios que han sido formulados en reiterados precedentes a fin de determinar si las disposiciones emitidas por las Legislaturas Locales resultan o no violatorias de las facultades del Congreso de la Unión previstas en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional. El primero tiene que ver con que el objetivo de la reforma de ocho de octubre de dos mil trece a dicho precepto fue "*la unificación de todas las normas aplicables a todos los*

prohibición de doble enjuiciamiento e inmediación. Para las garantías y principios del debido proceso penal se estará a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los instrumentos internacionales en la materia, esta Constitución y las leyes generales y locales.
"2. Las autoridades de la ciudad establecerán una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas que tome en cuenta sus diferencias, necesidades e identidad cultural; proporcione procedimientos judiciales y administrativos oportunos, expeditos, accesibles y gratuitos; e incluya el resarcimiento, indemnización, asistencia y el apoyo material, médico, psicológico y social necesarios, en los términos de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes generales y locales en la materia."

[85] "**Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: ...
"XXI. Para expedir: ...
"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional."[86] Por tal razón, hemos concluido que una vez que esa reforma entró en vigor **se suprimió cualquier atribución de las entidades federativas para legislar en lo concerniente al procedimiento penal, mecanismos alternativos de solución de controversias, ejecución de penas y justicia penal para adolescentes,** pues sería el Congreso de la Unión quien emitiría la legislación única aplicable en toda la República.

95. En segundo lugar, que para identificar qué conductas se comprenden, por ejemplo, dentro de la materia "procedimental penal", debemos atender a los contenidos del Código Nacional de Procedimientos Penales, por ser esta legislación donde el Congreso Federal dio cumplimiento a la orden del Constituyente. Misma situación sucede para identificar los contenidos propios del sistema nacional de justicia para adolescentes o de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal.

96. El tercero se refiere a que, dado que (i) la reforma constitucional se enmarca en el nuevo sistema de justicia penal, y (ii) el Constituyente consideró necesaria la unificación normativa para la eficacia operativa del sistema –específicamente para mejorar la impartición de justicia y la persecución de delitos–, **hemos sostenido que a las entidades federativas les está proscrito, siquiera, repetir los contenidos previstos tanto en el Código Nacional de Procedimientos Penales,**[87] **como en la Ley Nacional de Ejecución Penal, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes o la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal,** pues todas ellas fueron emitidas por el Congreso en uso de su facultad exclusiva prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.

[86] Acción de inconstitucionalidad 12/2014, página 37.

[87] Por esta razón, en la acción de inconstitucionalidad 12/2014, invalidamos diversos preceptos que propiamente regulaban técnicas de investigación ya previstas en dicho código. Ahí sostuvimos que: "*todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales, y esto no cambia por la circunstancia de que en el procedimiento por el que se creó la Ley Orgánica impugnada se señale que la finalidad es homologar los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales*", página 44.

97. Finalmente, hemos precisado que existe un ámbito en el que las entidades federativas sí pueden legislar. Así, hemos reconocido que es válido que regulen cuestiones propiamente orgánicas[88] o que emitan la "*legislación complementaria que resulte necesaria para la implementación*", en términos del artículo octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales.[89] En todo caso, su validez se relaciona con que regulen cuestiones internas que no modifiquen o incidan en las reglas procedimentales previstas en dicho código.[90]

98. Hechas estas precisiones, procedemos a estudiar los preceptos cuya constitucionalidad cuestiona el Senado de la República.

---

[88] En la acción de inconstitucionalidad 52/2015 reconocimos parcialmente la validez del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, que establecía un trámite interno a cargo de los vicefiscales.
Sobre este punto, conviene citar un fragmento de la iniciativa presentada el martes nueve de abril de dos mil trece ante la Cámara de Senadores (origen), la cual culminó con la ya referida reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso c), que aclara que en ningún momento se pretendió suprimir por completo la potestad legislativa de las entidades federativas en aspectos que se relacionen con los aspectos que sí se federalizaron: "Ahora bien, cabe señalar que la propuesta que se plantea en torno a la codificación adjetiva penal única y de ejecución de sanciones única no contraviene el pacto federal, ni pretende suplantar la competencia de las autoridades locales en el conocimiento de los delitos del orden del fuero común, ya que sólo se constriñe a establecer constitucionalmente que sea el Congreso de la Unión la instancia legislativa encargada de crear el marco normativo adjetivo penal y de ejecución de sanciones aplicable en todo el país, tanto para el fuero federal como para el fuero común, respetando los respectivos ámbitos de competencia en cuanto a su aplicación, es decir, se sigue respetando la división competencial existente en la actualidad en cuanto a la observancia y aplicación de la normas adjetivas penales.
"Incluso, se prevé que con este mecanismo de reforma constitucional, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, continúen legislando en cuestiones sustantivas penales así como de naturaleza orgánica de las instituciones encargadas de aplicar el nuevo sistema de justicia, tomando en consideración las diversas concepciones y necesidades existentes en la actualidad respecto del diseño sustantivo penal en cada entidad federativa, así como respecto de la organización de sus instancias de procuración y administración de justicia, y de ejecución de sanciones penales."
[89] "**Artículo Octavo Transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Legislación complementaria
"En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente Decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento."
[90] Acción de inconstitucionalidad 52/2015, páginas 36 a 44.

Mediación en materia penal [artículo 35, apartado D, numeral 3, inciso a)]

99. El artículo 35, apartado D, numeral 3, inciso a), establece que el Centro de Justicia Alternativa facilitará la mediación como mecanismo de solución de controversias civiles, mercantiles, familiares, de justicia para adolescentes y penales tratándose de delitos no graves. Aunque a primera vista podría considerarse que se trata de una norma estrictamente orgánica por referirse al órgano del Poder Judicial de la Ciudad de México que se encargará de facilitar la mediación en ciertas materias, consideramos que la Asamblea Constituyente, al establecer como único supuesto de mediación en materia penal los delitos no graves, incorporó un contenido que excede su competencia por tratarse de uno ya desarrollado o previsto en la legislación que en dicha materia ha emitido el Congreso de la Unión.

100. Ese órgano legislativo federal, con fundamento en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional emitió tanto el Código Nacional de Procedimientos Penales como la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal. Esta última tiene como objeto establecer los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que conduzcan a las Soluciones Alternas previstas en la legislación procedimental penal aplicable.[91] Es decir, su objetivo es desarrollar los diversos tipos de mecanismos alternativos en materia penal (la mediación, conciliación y junta restaurativa) que se enmarcan dentro de una de las dos grandes categorías que el Código Nacional de Procedimien-

[91] "**Artículo 1. La Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.** Objeto general.
"Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional y tienen por objeto establecer los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que conduzcan a las Soluciones Alternas previstas en la legislación procedimental penal aplicable.
"Los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal tienen como finalidad propiciar, a través del diálogo, la solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querella referidos a un hecho delictivo, mediante procedimientos basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad."

tos Penales prevé como posibilidad para dirimir controversias penales en vías *distintas* al procedimiento "ordinario": los acuerdos reparatorios.[92] Cada uno de los mecanismos alternativos previstos en la Ley Nacional busca que las partes diriman su controversia al suscribir un acuerdo reparatorio, que una vez que se ha aprobado su cumplimiento pleno, extingue la acción penal.[93]

101. Bajo esta perspectiva, la propia Ley Nacional señala que los mecanismos alternativos serán procedentes "*en los casos previstos por la legislación procedimental penal aplicable*"[94] que no puede ser otra más que la ley única en esa materia emitida por el Congreso Federal. Así, el Código Nacional de Procedimientos Penales señala que los acuerdos reparatorios podrán ser solicitados por las partes desde la presentación de la denuncia o querella o hasta

[92] "**Artículo 184 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Soluciones alternas
"Son formas de solución alterna del procedimiento:
"I. El acuerdo reparatorio, y
"II. La suspensión condicional del proceso."

[93] "**Artículo 189 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Oportunidad
"Desde su primera intervención, el ministerio público o en su caso, el Juez de Control, podrán invitar a los interesados a que suscriban un acuerdo reparatorio en los casos en que proceda, de conformidad con lo dispuesto en el presente código, debiendo explicarles a las partes los efectos del acuerdo.
"Las partes podrán acordar acuerdos reparatorios de cumplimiento inmediato o diferido. En caso de señalar que el cumplimiento debe ser diferido y no señalar plazo específico, se entenderá que el plazo será por un año. El plazo para el cumplimiento de las obligaciones suspenderá el trámite del proceso y la prescripción de la acción penal.
"Si el imputado incumple sin justa causa las obligaciones pactadas, la investigación o el proceso, según corresponda, continuará como si no se hubiera celebrado acuerdo alguno.
"La información que se genere como producto de los acuerdos reparatorios no podrá ser utilizada en perjuicio de las partes dentro del proceso penal.
"El juez decretará la extinción de la acción una vez aprobado el cumplimiento pleno de las obligaciones pactadas en un acuerdo reparatorio, haciendo las veces de sentencia ejecutoriada."

[94] "**Artículo 5 de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.** Procedencia
"El mecanismo alternativo será procedente en los casos previstos por la legislación procedimental penal aplicable."
"**Artículo 6 de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.** Oportunidad.
"Los mecanismos alternativos podrán ser aplicados desde el inicio del procedimiento penal y hasta antes de dictado el auto de apertura a juicio o antes de que se formulen las conclusiones, según corresponda, de conformidad con lo dispuesto en la legislación procedimental penal aplicable."

antes de decretarse el auto de apertura a juicio.[95] Asimismo, que procederán únicamente cuando se trate de: (i) delitos que se persiguen por querella, por requisito equivalente de parte ofendida o que admiten el perdón de la víctima o el ofendido; (ii) delitos culposos, o (iii) delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas. Además, se limita la procedencia de los acuerdos en los casos en que el imputado haya: (a) celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos, o cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las entidades federativas, y (b) incumplido previamente un acuerdo reparatorio, salvo que haya sido absuelto.[96]

102. Como se aprecia, la legislación única que en materia procedimental penal y de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal emitida por el Congreso de la Unión ya dispone los supuestos en los que procederán las soluciones alternas en la materia. Por tal razón, consideramos que la porción normativa "*cuando se trate de delitos no graves*" del inciso a), numeral 3, apartado D, del artículo 35 de la Constitución capitalina efectivamente invade las competencias del Congreso de la Unión. Como desarrollamos en

[95] "**Artículo 188 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Procedencia
"Los acuerdos reparatorios procederán desde la presentación de la denuncia o querella hasta antes de decretarse el auto de apertura de juicio. En el caso de que se haya dictado el auto de vinculación a proceso y hasta antes de que se haya dictado el auto de apertura a juicio, el Juez de control, a petición de las partes, podrá suspender el proceso penal hasta por treinta días para que las partes puedan concretar el acuerdo con el apoyo de la autoridad competente especializada en la materia.
"En caso de que la concertación se interrumpa, cualquiera de las partes podrá solicitar la continuación del proceso."

[96] "**Artículo 187 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Control sobre los acuerdos reparatorios Procederán los acuerdos reparatorios únicamente en los casos siguientes:
"I. Delitos que se persiguen por querella, por requisito equivalente de parte ofendida o que admiten el perdón de la víctima o el ofendido; fracción reformada
"II. Delitos culposos, o
"III. Delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas.
"No procederán los acuerdos reparatorios en los casos en que el imputado haya celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos, tampoco procederán cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las Entidades federativas.
"Tampoco serán procedentes en caso de que el imputado haya incumplido previamente un acuerdo reparatorio, salvo que haya sido absuelto."

párrafos precedentes las entidades federativas tienen proscrito modificar o inclusive reiterar los contenidos ya previstos en la legislación única que se haya emitido en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.

103. Por tanto, es **parcialmente fundado** el concepto de invalidez hecho valer por la Cámara de Senadores en este rubro y, por tanto, se reconoce la validez del artículo 35, apartado D, numeral 3, inciso a), con excepción de la porción normativa "*cuando se trate de delitos no graves*", de la Constitución de la Ciudad de México, respecto de la cual se declara su invalidez.

Ejercicio de la acción penal (artículo 44, apartado A, numeral 3)

104. Como quedó precisado en el apartado donde se estudiaron las causales de improcedencia, el Tribunal Pleno invalidó la porción normativa "*La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial"* del precepto en estudio, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas. Por lo anterior, únicamente nos corresponde estudiar la porción normativa "*El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al ministerio público*."[97]

105. El proyecto sometido a la consideración de los Ministros calificaba como infundado ese concepto de invalidez porque estimaba que tal porción no vulneraba la esfera competencial del Congreso de la Unión, pues se limitaba a establecer –de manera general– que al Ministerio Público le corresponde ejercer acción penal ante los tribunales. Al discutirse la propuesta, una mayoría de 6 ministros se pronunció por la **inconstitucionalidad del precepto.** Dicha mayoría estimó que el precepto sí violaba el ámbito competencial de la Federación puesto que lo dispuesto por la Constitución de la Ciudad de México ya se encontraba contenido en el Código Nacional de Procedimientos Penales. En consecuencia, al no alcanzar la mayoría calificada requerida, se desestimó la controversia en relación con el artículo 44, apartado A, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México, en la porción normativa *"El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al ministerio público*."

[97] Se precisa que al resolver esa acción, una mayoría de 6 votos consideró que la porción normativa en estudio sí invadía la esfera competencial de la Federación. Sin embargo, al no alcanzar la mayoría exigida por el artículo 72 de la ley reglamentaria, la acción se desestimó.

Principios del procedimiento penal (artículo 45, apartado A, numeral 1)

106. El numeral 1 de este precepto establece que el proceso penal será acusatorio, adversarial y oral, y se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad, igualdad ante la ley y entre las partes, derecho a un juicio previo, debido proceso, presunción de inocencia, la prohibición de doble enjuiciamiento y el de inmediación. Dichos contenidos y principios rectores ya se encuentran previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales. El Libro Primero "Disposiciones generales", Título II "Principios y derechos en el procedimiento" y Capítulo I "Principios en el procedimiento" contiene diversos artículos que incorporan tales principios. Por ejemplo, el artículo 4 establece como características del procedimiento penal lo acusatorio y la oralidad;[98] el 5 hace referencia al principio de publicidad;[99] el 6 al de contradicción;[100] el 7 al de continuidad;[101] el 8 al de concentración;[102] el 9 se refiere al de inmediación;[103]

[98] "**Artículo 4 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Características y principios rectores**
"El proceso penal será acusatorio y oral, en él se observarán los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación y aquellos previstos en la Constitución, tratados y demás leyes.
"Este código y la legislación aplicable establecerán las excepciones a los principios antes señalados, de conformidad con lo previsto en la Constitución. En todo momento, las autoridades deberán respetar y proteger tanto la dignidad de la víctima como la dignidad del imputado."
[99] "**Artículo 5 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Principio de publicidad.
"Las audiencias serán públicas, con el fin de que a ellas accedan no sólo las partes que intervienen en el procedimiento sino también el público en general, con las excepciones previstas en este código. Los periodistas y los medios de comunicación podrán acceder al lugar en el que se desarrolle la audiencia en los casos y condiciones que determine el órgano jurisdiccional conforme a lo dispuesto por la Constitución, este código y los acuerdos generales que emita el consejo."
[100] "**Artículo 6 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Principio de contradicción.
"Las partes podrán conocer, controvertir o confrontar los medios de prueba, así como oponerse a las peticiones y alegatos de la otra parte, salvo lo previsto en este código."
[101] "**Artículo 7 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Principio de continuidad.
"Las audiencias se llevarán a cabo de forma continua, sucesiva y secuencial, salvo los casos excepcionales previstos en este código."
[102] "**Artículo 8 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Principio de concentración.
"Las audiencias se desarrollarán preferentemente en un mismo día o en días consecutivos hasta su conclusión, en los términos previstos en este código, salvo los casos excepcionales establecidos en este ordenamiento. Asimismo, las partes podrán solicitar la acumulación de procesos distintos en aquellos supuestos previstos en este código."
[103] "**Artículo 9 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Principio de inmediación.

el 10, al de igualdad ante la ley;[104] el 11 dispone la igualdad entre las partes;[105] el 12 el principio de juicio previo y debido proceso;[106] el 13 el de presunción de inocencia[107] y el 14 proscribe el doble enjuiciamiento.[108]

107. Lo antes dicho basta para que en aplicación estricta de nuestros precedentes consideremos que la Asamblea Constituyente indebidamente hizo referencia a contenidos ya previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales y, por ello, invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión.

"Toda audiencia se desarrollará íntegramente en presencia del órgano jurisdiccional, así como de las partes que deban de intervenir en la misma, con las excepciones previstas en este código. En ningún caso, el órgano jurisdiccional podrá delegar en persona alguna la admisión, el desahogo o la valoración de las pruebas, ni la emisión y explicación de la sentencia respectiva."

[104] "**Artículo 10 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Principio de igualdad ante la ley.
"Todas las personas que intervengan en el procedimiento penal recibirán el mismo trato y tendrán las mismas oportunidades para sostener la acusación o la defensa. No se admitirá discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opinión, preferencia sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.
"Las autoridades velarán por que las personas en las condiciones o circunstancias señaladas en el párrafo anterior, sean atendidas a fin de garantizar la igualdad sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos. En el caso de las personas con discapacidad, deberán preverse ajustes razonables al procedimiento cuando se requiera."

[105] "**Artículo 11 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Principio de igualdad entre las partes.
"Se garantiza a las partes, en condiciones de igualdad, el pleno e irrestricto ejercicio de los derechos previstos en la Constitución, los tratados y las leyes que de ellos emanen."

[106] "**Artículo 12 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Principio de juicio previo y debido proceso.
"Ninguna persona podrá ser condenada a una pena ni sometida a una medida de seguridad, sino en virtud de resolución dictada por un órgano jurisdiccional previamente establecido, conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho, en un proceso sustanciado de manera imparcial y con apego estricto a los derechos humanos previstos en la Constitución, los tratados y las leyes que de ellos emanen."

[107] "**Artículo 13 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Principio de presunción de inocencia. "Toda persona se presume inocente y será tratada como tal en todas las etapas del procedimiento, mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el órgano jurisdiccional, en los términos señalados en este código."

[108] "**Artículo 14 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Principio de prohibición de doble enjuiciamiento.
"La persona condenada, absuelta o cuyo proceso haya sido sobreseído, no podrá ser sometida a otro proceso penal por los mismos hechos."

108. Por lo anterior, es **fundado** el planteamiento de la Cámara de Senadores en este rubro y lo procedente es invalidar el artículo 45, apartado A, numeral 1, de la Constitución de la Ciudad de México.

Atención a víctimas (45, apartado A, numeral 2)

109. Finalmente, su numeral 2 prevé que las autoridades de la Ciudad de México establecerán una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, la que deberá: (i) tomar en cuenta sus diferencias, necesidades e identidad cultural; (ii) proporcionar procedimientos judiciales y administrativos oportunos, expeditos, accesibles y gratuitos, y (iii) incluir el resarcimiento, indemnización, asistencia y el apoyo material, médico, psicológico y social necesarios, en términos de lo previsto en la Constitución Federal, en la Constitución capitalina y las leyes generales y locales en la materia.

110. De lo antes referido se aprecia que el contenido del numeral 2 impugnado no versa sobre una materia que pueda considerarse "procedimental penal", puesto que ordena la creación de un órgano encargado de atender a las víctimas de un delito, siguiendo ciertos criterios materiales. Bajo esta perspectiva, aunque es cierto que la Cámara de Senadores no formuló un concepto de violación específico, de su demanda se advierte que existe una causa de pedir toda vez que su planteamiento, aunque genérico, gira en torno a que se invaden competencias exclusivas de la Federación. Por tal razón, en términos del artículo 40 de la ley reglamentaria[109] y de nuestros precedentes,[110] a continuación proce-

[109] "**Artículo 40 de la ley reglamentaria.** En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios."

[110] Por ejemplo, véase la jurisprudencia P. /J. 135/2005 emitida por el Pleno de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR. Si bien es cierto que los conceptos de invalidez deben constituir, idealmente, un planteamiento lógico jurídico relativo al fondo del asunto, también lo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede admitir como tal todo razonamiento que, cuando menos, para demostrar la inconstitucionalidad contenga la expresión clara de la causa de pedir. Por tanto, en el concepto de invalidez deberá expresarse, cuando menos, el agravio que el actor estima le causa el acto o ley impugnada y los motivos que lo originaron, para que este Alto Tribunal pueda estudiarlos, sin que sea necesario que tales conceptos de invalidez guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época Tomo XXII, octubre de dos mil cinco, página 2062, registro digital: 177048.

demos a resolver si ¿le está permitido a la Ciudad de México emitir una norma que señale la existencia de una comisión (local) de atención a víctimas que se regirá por ciertos principios, además de los ya previstos en la Constitución Federal y las leyes de la materia?

111. Consideramos que el precepto es constitucional y no invade las competencias de la Federación. Esta conclusión parte de la premisa fundamental de que a diferencia de la materia procedimental penal en donde únicamente el Congreso puede emitir una legislación única, la atención a víctimas es **concurrente** en términos del artículo 73, fracción XXIX-X, constitucional.[111] Esta calificación normativa inicialmente significa que dicha materia no se sustrajo por completo del ámbito competencial de las entidades federativas, sino que los diversos niveles de gobierno participarán en términos del arreglo competencial que disponga la ley general emitida por el Congreso de la Unión.

112. Atendiendo a tal consideración y como lo hemos sostenido en diversos precedentes, para determinar si existe una invasión competencial en una materia que la Constitución Federal define como concurrente, es indispensable, precisamente, acudir a las previsiones de la ley marco que emita el Congreso de la Unión. Esto es así, porque no todas las materias concurrentes operan de la misma manera[112] y por ello es necesario identificar el arreglo distributivo específico que para el caso en concreto haya sido definido.

---

[111] "**Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: ...
"XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas."

[112] Al respecto, al resolver la Controversia Constitucional 54/2009 (páginas 70-75) sostuvimos que: "... **el concepto de concurrencia no es un concepto general, sino uno que se debe analizar dependiendo de la materia en la cual se aplica.** Las materias concurrentes que como excepción a la regla residual del artículo 124 se han ido generando en la Constitución **no se crearon todas en un mismo momento, sino que responden a elementos históricos específicos que requieren de un análisis particular en cada tipo de caso. No es lo mismo la concurrencia en asentamientos humanos, educación o salud, que son de las concurrencias más viejas de la Constitución, que en los caso de desarrollo social, o equilibrio ecológico. De este modo, cada uno de los casos relacionados con materias concurrentes, se debe hacer un análisis específico de sus particularidades.**
"...

113. Conviene precisar que la materia que ahora estudiamos tiene como peculiaridad que primero se emitió la Ley General de Víctimas[113] y con posterioridad se reformó la Constitución Federal para establecer su naturaleza concurrente, al adicionar la fracción XXXI-X al artículo 73.[114] Este cambio constitucional se justificó ante las dudas de que la materia de atención a víctimas pudiera efectivamente ser reglada desde la Federación con aplicación o incidencia en todos los niveles de gobierno.[115]

114. Atendiendo a los contenidos de la ley general se advierte que la transformación de esta materia en concurrente pretende establecer obligaciones y principios generales que regirán la atención a víctimas a nivel nacional y para todos los órdenes de gobierno. Además, desde esta ley se definen los parámetros generales y criterios que permitan la coordinación de múltiples instituciones públicas de los diversos niveles de gobierno para la atención inmediata y reparación integral de las víctimas. Esta misma intención se evidencia si atendemos al peculiar procedimiento legislativo del que derivó. La Ley General de Víctimas fue el resultado de la dictaminación conjunta de 3 iniciativas, dos de las cuales pretendían establecer una ley "general" mientras que la restante consideraba que

"Asimismo, hay que tomar en cuenta que en varias de estas materias existe, además, un sistema de coordinación paralelo a la propia concurrencia, que si bien no determina las competencias que previamente ya distribuyeron la Constitución y la ley, sí fijan ciertas competencias y se hacen ciertos compromisos para la consolidación y operación de esta distribución entre los distintos niveles de gobierno ..."

[113] Diario Oficial de la Federación de nueve de enero de dos mil trece.

[114] La adición de esta fracción fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de mayo de dos mil quince para quedar de la siguiente manera:
"**Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: ...
XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas.
"..."

[115] En este sentido véase, por un lado, la "Iniciativa de Decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" presentada por el senador Enrique Burgos García, página 1, y por otro el Dictamen que a dicha minuta realizó la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en la que se afirma expresamente que: "*Así, esta Comisión Dictaminadora no puede sustraerse al hecho de que en la praxis ha resultado confuso y debatido el sustento constitucional que faculta al Congreso a regular la materia de manera concurrente. ...*" Esto último visible en la Gaceta Parlamentaria del jueves 28 de abril de 2016, Año XIX, número 4518-XV página 8.

fuera sólo para el ámbito Federal. El dictamen correspondiente de las comisiones de la Cámara de Senadores (origen) se limita a justificar que la atención a víctimas es una cuestión "*de trascendental importancia y conveniencia jurídica nacional*",[116] por lo que sería más idónea una ley general que:

"... distribuye competencias a la Federación, a los Estados, al Distrito Federal y Municipios, al tiempo mismo tiempo [SIC] que define las responsabilidades de todas las dependencias e instancias de los tres poderes que participan, de conformidad con sus propias atribuciones en la aplicación de los componentes de la ley.

"Es por ello, que las comisiones unidas consideran pertinente que la ley sea general."[117]

115. En este sentido, su artículo 1o. dispone que la Ley General de Víctimas obliga a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a actuar conforme a los principios y criterios previstos en ella,[118] tales como dignidad, buena fe, com-

[116] Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; a la iniciativa con proyecto de decreto para expedir la Ley General de Víctimas, página. 48.
[117] Ibídem.
[118] "**Artículo 1 de la Ley General de Víctimas.** La presente ley general es de orden público, de interés social y observancia en todo el territorio nacional, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo tercero, 17, 20 y 73, fracción XXIX-X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratados internacionales celebrados y ratificados por el Estado Mexicano, y otras leyes en materia de víctimas.
"En las normas que protejan a víctimas en las leyes expedidas por el Congreso, se aplicará siempre la que más favorezca a la persona.
"La presente ley obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. Las autoridades de todos los ámbitos de gobierno deberán actuar conforme a los principios y criterios establecidos en esta ley, así como brindar atención inmediata en especial en materias de salud, educación y asistencia social, en caso contrario quedarán sujetos a las responsabilidades administrativas, civiles o penales a que haya lugar.
"La reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante."

plementariedad, debida diligencia, enfoque diferencial y especializado, integralidad, indivisibilidad e interdependencia, progresividad, entre otros.[119]

"**Artículo 6 de la Ley General de Víctimas.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ..."
"III. Comisiones de víctimas: Comisiones Estatales de Atención Integral a Víctimas y de la Ciudad de México; ..."
"**Artículo 113 de la Ley General de Víctimas.** Los distintos órdenes de gobierno, coadyuvarán para el cumplimiento de los objetivos de esta ley de conformidad con las competencias previstas en el presente ordenamiento y demás instrumentos legales aplicables."
"**Artículo 118 de la Ley General de Víctimas.** Corresponde a las entidades federativas, de conformidad con lo dispuesto por esta ley y los ordenamientos locales aplicables en la materia:
"I. Instrumentar y articular sus políticas públicas en concordancia con la política nacional integral, para la adecuada atención y protección a las víctimas;
"II. Ejercer sus facultades reglamentarias para la aplicación de la presente ley; ..."
[119] "Artículo 5. Los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en esta ley, serán diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes:
"**Dignidad.** La dignidad humana es un valor, principio y derecho fundamental base y condición de todos los demás. Implica la comprensión de la persona como titular y sujeto de derechos y a no ser objeto de violencia o arbitrariedades por parte del Estado o de los particulares.
"En virtud de la dignidad humana de la víctima, todas las autoridades del Estado están obligadas en todo momento a respetar su autonomía, a considerarla y tratarla como fin de su actuación. Igualmente, todas las autoridades del Estado están obligadas a garantizar que no se vea disminuido el mínimo existencial al que la víctima tiene derecho, ni sea afectado el núcleo esencial de sus derechos.
"En cualquier caso, toda norma, institución o acto que se desprenda de la presente ley serán interpretados de conformidad con los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, aplicando siempre la norma más benéfica para la persona.
"**Buena fe.** Las autoridades presumirán la buena fe de las víctimas. Los servidores públicos que intervengan con motivo del ejercicio de derechos de las víctimas no deberán criminalizarla o responsabilizarla por su situación de víctima y deberán brindarle los servicios de ayuda, atención y asistencia desde el momento en que lo requiera, así como respetar y permitir el ejercicio efectivo de sus derechos.
"**Complementariedad.** Los mecanismos, medidas y procedimientos contemplados en esta ley, en especial los relacionados con la de asistencia, ayuda, protección, atención y reparación integral a las víctimas, deberán realizarse de manera armónica, eficaz y eficiente entendiéndose siempre como complementarias y no excluyentes.
"Tanto las reparaciones individuales, administrativas o judiciales, como las reparaciones colectivas deben ser complementarias para alcanzar la integralidad que busca la reparación.
"**Debida diligencia.** El Estado deberá realizar todas las actuaciones necesarias dentro de un tiempo razonable para lograr el objeto de esta ley, en especial la prevención, ayuda, atención, asistencia, derecho a la verdad, justicia y reparación integral a fin de que la víctima sea tratada y considerada como sujeto titular de derecho.
"El Estado deberá remover los obstáculos que impidan el acceso real y efectivo de las víctimas a las medidas reguladas por la presente ley, realizar prioritariamente acciones encaminadas al fortale-

cimiento de sus derechos, contribuir a su recuperación como sujetos en ejercicio pleno de sus derechos y deberes, así como evaluar permanentemente el impacto de las acciones que se implementen a favor de las víctimas.

"**Enfoque diferencial y especializado.** Esta ley reconoce la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y otros, en consecuencia, se reconoce que ciertos daños requieren de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas.

"Las autoridades que deban aplicar esta ley ofrecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas y niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, migrantes, miembros de pueblos indígenas, personas defensoras de derechos humanos, periodistas y personas en situación de desplazamiento interno. En todo momento se reconocerá el interés superior del menor.

"Este principio incluye la adopción de medidas que respondan a la atención de dichas particularidades y grado de vulnerabilidad, reconociendo igualmente que ciertos daños sufridos por su gravedad requieren de un tratamiento especializado para dar respuesta a su rehabilitación y reintegración a la sociedad.

"**Enfoque transformador.** Las autoridades que deban aplicar la presente ley realizarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, los esfuerzos necesarios encaminados a que las medidas de ayuda, protección, atención, asistencia y reparación integral a las que tienen derecho las víctimas contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.

"**Gratuidad.** Todas las acciones, mecanismos, procedimientos y cualquier otro trámite que implique el derecho de acceso a la justicia y demás derechos reconocidos en esta ley, serán gratuitos para la víctima.

"**Igualdad y no discriminación.** En el ejercicio de los derechos y garantías de las víctimas y en todos los procedimientos a los que se refiere la presente ley, las autoridades se conducirán sin distinción, exclusión o restricción, ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos, sociales, nacionales, lengua, religión, opiniones políticas, ideológicas o de cualquier otro tipo, género, edad, preferencia u orientación sexual, estado civil, condiciones de salud, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio y discapacidades, o cualquier otra que tenga por objeto o efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. Toda garantía o mecanismo especial deberá fundarse en razones de enfoque diferencial.

"**Integralidad, indivisibilidad e interdependencia.** Todos los derechos contemplados en esta ley se encuentran interrelacionados entre sí. No se puede garantizar el goce y ejercicio de los mismos sin que a la vez se garantice el resto de los derechos. La violación de un derecho pondrá en riesgo el ejercicio de otros.

"Para garantizar la integralidad, la asistencia, atención, ayuda y reparación integral a las víctimas se realizará de forma multidisciplinaria y especializada.

"**Interés superior de la niñez.** El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes.

"Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva este principio rector. Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.

"**Máxima protección.** Toda autoridad de los órdenes de gobierno debe velar por la aplicación más amplia de medidas de protección a la dignidad, libertad, seguridad y demás derechos de las víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos.
"Las autoridades adoptarán en todo momento, medidas para garantizar la seguridad, protección, bienestar físico y psicológico e intimidad de las víctimas.
"**Mínimo existencial.** Constituye una garantía fundada en la dignidad humana como presupuesto del Estado democrático y consiste en la obligación del Estado de proporcionar a la víctima y a su núcleo familiar un lugar en el que se les preste la atención adecuada para que superen su condición y se asegure su subsistencia con la debida dignidad que debe ser reconocida a las personas en cada momento de su existencia.
"**No criminalización**. Las autoridades no deberán agravar el sufrimiento de la víctima ni tratarla en ningún caso como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que denuncie.
"Ninguna autoridad o particular podrá especular públicamente sobre la pertenencia de las víctimas al crimen organizado o su vinculación con alguna actividad delictiva. La estigmatización, el prejuicio y las consideraciones de tipo subjetivo deberán evitarse.
"**Victimización secundaria.** Las características y condiciones particulares de la víctima no podrán ser motivo para negarle su calidad. El Estado tampoco podrá exigir mecanismos o procedimientos que agraven su condición ni establecer requisitos que obstaculicen e impidan el ejercicio de sus derechos ni la expongan a sufrir un nuevo daño por la conducta de los servidores públicos.
"**Participación conjunta.** Para superar la vulnerabilidad de las víctimas, el Estado deberá implementar medidas de ayuda, atención, asistencia y reparación integral con el apoyo y colaboración de la sociedad civil y el sector privado, incluidos los grupos o colectivos de víctimas.
"La víctima tiene derecho a colaborar con las investigaciones y las medidas para lograr superar su condición de vulnerabilidad, atendiendo al contexto, siempre y cuando las medidas no impliquen un detrimento a sus derechos.
"**Progresividad y no regresividad.** Las autoridades que deben aplicar la presente ley tendrán la obligación de realizar todas las acciones necesarias para garantizar los derechos reconocidos en la misma y no podrán retroceder o supeditar los derechos, estándares o niveles de cumplimiento alcanzados.
"**Publicidad.** Todas las acciones, mecanismos y procedimientos deberán ser públicos, siempre que esto no vulnere los derechos humanos de las víctimas o las garantías para su protección.
"El Estado deberá implementar mecanismos de difusión eficaces a fin de brindar información y orientación a las víctimas acerca de los derechos, garantías y recursos, así como acciones, mecanismos y procedimientos con los que cuenta, los cuales deberán ser dirigidos a las víctimas y publicitarse de forma clara y accesible.
"**Rendición de cuentas.** Las autoridades y funcionarios encargados de la implementación de la ley, así como de los planes y programas que esta ley regula, estarán sujetos a mecanismos efectivos de rendición de cuentas y de evaluación que contemplen la participación de la sociedad civil, particularmente de víctimas y colectivos de víctimas.
"**Transparencia.** Todas las acciones, mecanismos y procedimientos que lleve a cabo el Estado en ejercicio de sus obligaciones para con las víctimas, deberán instrumentarse de manera que garanticen el acceso a la información, así como el seguimiento y control correspondientes.
"Las autoridades deberán contar con mecanismos efectivos de rendición de cuentas y de evaluación de las políticas, planes y programas que se instrumenten para garantizar los derechos de las víctimas.
"**Trato preferente.** Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de garantizar el trato digno y preferente a las víctimas."

116. Asimismo, que dicha ley tiene por objeto, entre otros, establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas, así como implementar mecanismos para que todas las autoridades cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral.[120] Al respecto, su artículo 7 prevé un amplio catálogo de derechos de las víctimas, entre los que destacamos: (i) una investigación pronta y eficaz que lleve a la identificación y enjuiciamiento de los responsables; (ii) ser reparados por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada y transformadora; (iii) a la verdad, a la justicia y a la reparación integral a través de recursos y procedimientos accesibles, apropiados, suficientes, rápidos y eficaces;[121] (iv) a recibir del Estado la protección de su bienestar físico, psicológico y de su entorno; (v) a solicitar, acceder y recibir información clara para ejercer sus derechos; (vi) que las políticas públicas se implementen con base en un enfoque transversal de género y diferencial, en atención a su situación, particularmente tratándose de infantes, adultos mayores, indígenas, personas en situación de desplazamiento;[122]

[120] "**Artículo 2 de la Ley General de Víctimas.** El objeto de esta ley es:
"**I.** Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en ella, en la Constitución, en los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte y demás instrumentos de derechos humanos;
"**II.** Establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; así como implementar los mecanismos para que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral;
"**III.** Garantizar un efectivo ejercicio del derecho de las víctimas a la justicia en estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso;
"**IV.** Establecer los deberes y obligaciones específicos a cargo de las autoridades y de todo aquel que intervenga en los procedimientos relacionados con las víctimas;
"**V.** Establecer las sanciones respecto al incumplimiento por acción o por omisión de cualquiera de sus disposiciones."
[121] "**Artículo 7 de la Ley General de Víctimas.** Los derechos de las víctimas que prevé la presente ley son de carácter enunciativo y deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, los tratados y las leyes aplicables en materia de atención a víctimas, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos. Las víctimas tendrán, entre otros, los siguientes derechos: ...
"VII. A la verdad, a la justicia y a la reparación integral a través de recursos y procedimientos accesibles, apropiados, suficientes, rápidos y eficaces; ..."
[122] Ibídem.

(vii) recibir un tratamiento especializado que permita su rehabilitación física y psicológica,[123] y (viii) una investigación pronta y efectiva que lleve a la identificación, captura y procesamiento y sanción de los responsables del daño.[124] Asimismo, dicho precepto establece que los derechos listados son **enunciativos y deberán ser interpretados conforme a la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes aplicables en materia de derechos humanos.**

117. En estricta relación con los derechos enunciados, la Ley General de Víctimas establece medidas puntuales que las autoridades de la Federación, las entidades federativas y los Municipios deben proporcionar a quienes hayan sido víctimas de un delito, en el ámbito de sus competencias. Entre ellas se encuentran las denominadas **inmediatas** y que incluyen los servicios de emergencia médica, odontológica, quirúrgica y hospitalaria;[125] alojamiento y alimen-

"XXI. A que las políticas públicas que son implementadas con base en la presente ley tengan un enfoque transversal de género y diferencial, particularmente en atención a la infancia, los adultos mayores, la población indígena y las personas en situación de desplazamiento interno; ..."

[123] Ibídem.

"XXIII. A recibir tratamiento especializado que le permita su rehabilitación física y psicológica con la finalidad de lograr su reintegración a la sociedad; ..."

[124] Ibídem.

"XXVI. A una investigación pronta y efectiva que lleve a la identificación, captura, procesamiento y sanción de manera adecuada de todos los responsables del daño, al esclarecimiento de los hechos y a la reparación del daño; ..."

[125] "**Artículo 30 de la Ley General de Víctimas.** Los servicios de emergencia médica, odontológica, quirúrgica y hospitalaria consistirán en:

"I. Hospitalización;

"II. Material médico quirúrgico, incluidas prótesis y demás instrumentos, que la persona requiera para su movilidad, conforme al dictamen dado por el médico especialista en la materia;

"III. Medicamentos;

"IV. Honorarios médicos, en caso de que el sistema de salud más accesible para la víctima no cuente con los servicios que ella requiere de manera inmediata;

"V. Servicios de análisis médicos, laboratorios e imágenes diagnósticas;

"VI. Transporte y ambulancia;

"VII. Servicios de atención mental en los casos en que, como consecuencia de la comisión del delito o de la violación a sus derechos humanos, la persona quede gravemente afectada psicológica y/o psiquiátricamente;

"VIII. Servicios odontológicos reconstructivos por los daños causados como consecuencia del delito o la violación a los derechos humanos;

"IX. Servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por ley, con absoluto respeto de la voluntad de la víctima, y

"X. La atención para los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres víctimas.

tación,[126] traslado,[127] protección[128], y de asesoría jurídica.[129] De igual manera, se prevén **medidas de asistencia y protección,** que incluyen las económicas y

"En caso de que la institución médica a la que acude o es enviada la víctima no cuente con lo señalado en las fracciones II y III y sus gastos hayan sido cubiertos por la víctima o en el caso de la fracción IV, la Federación, las entidades federativas o los Municipios, según corresponda, los reembolsarán de manera completa e inmediata, de conformidad con lo que establezcan las normas reglamentarias aplicables."

[126] "**Artículo 38 de la Ley General de Víctimas.** El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) o su análogo, similar o correlativo en las entidades federativas y los Municipios, y las instituciones de las que dependen las casas de refugio y acogida que existan y brinden estos servicios en el ámbito federal, estatal, del Distrito Federal o municipal, contratarán servicios o brindarán directamente alojamiento y alimentación en condiciones de seguridad y dignidad a las víctimas que se encuentren en especial condición de vulnerabilidad o que se encuentren amenazadas o en situación de desplazamiento de su lugar de residencia por causa del delito cometido contra ellas o de la violación de sus derechos humanos. El alojamiento y la alimentación se brindarán durante el tiempo que sea necesario para garantizar que la víctima supere las condiciones de emergencia, exista una solución duradera y pueda retornar libremente en condiciones seguras y dignas a su hogar."

[127] "**Artículo 39 de la Ley General de Víctimas.** Cuando la víctima se encuentre en un lugar distinto al de su lugar de residencia y desee regresar al mismo, las autoridades competentes de los diversos órdenes de gobierno, pagarán los gastos correspondientes, garantizando, en todos los casos, que el medio de transporte usado por la víctima para su regreso es el más seguro y el que le cause menos trauma de acuerdo con sus condiciones."

"**Artículo 39 Bis de la Ley General de Víctimas.** Las autoridades competentes del orden de gobierno que corresponda cubrirán los gastos relacionados con los apoyos de traslados de las víctimas, que comprenden los conceptos de transportación, hospedaje y alimentación, cuando la víctima tenga que trasladarse por las siguientes causas:

"I. Formular denuncia o querella a efecto de que tengan reconocida su calidad procesal;

"II. Desahogar diligencias o comparecer ante el ministerio público, sus autoridades auxiliares o bien para acudir ante las autoridades judiciales, las comisiones nacional o estatales de derechos humanos u otra autoridad relacionada con los hechos victimizantes;

"III. Solicitar a alguna institución nacional medidas de seguridad o protección de las autoridades competentes, cuando la víctima considere que existe un probable riesgo a su vida o integridad física o psicoemocional, y

"IV. Recibir atención especializada o de tratamiento por alguna institución nacional, pública o privada cuando así sea autorizado en términos del quinto párrafo del artículo 8 de esta ley, para el apoyo médico, psicológico o social que requiera.

"En caso de que las comisiones de víctimas no hayan cubierto los gastos, la comisión ejecutiva de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita, deberá brindar la ayuda a que se refiere el presente artículo, con cargo al Fondo.

"Las comisiones de víctimas deberán reintegrar los gastos en términos de lo previsto en la fracción XVII del artículo 81 de la ley."

[128] "**Artículo 40 de la Ley General de Víctimas.** Cuando la víctima se encuentre amenazada en su integridad personal o en su vida o existan razones fundadas para pensar que estos derechos están en riesgo, en razón del delito o de la violación de derechos humanos sufrida, las autoridades del orden federal, de las entidades federativas o municipales de acuerdo con sus competencias y capa-

de desarrollo, así como las de atención y asistencia en materia de procuración y administración de justicia. Finalmente, se establecen medidas tendientes a garantizar la **reparación integral** de las víctimas: (i) de restitución[130]; (ii) rehabilitación;[131] (iii) compensación;[132] (iv) satisfacción[133] y (v) no repetición.[134]

---

cidades, adoptarán con carácter inmediato, las medidas que sean necesarias para evitar que la víctima sufra alguna lesión o daño."
"…"

[129] "**Artículo 42 de la Ley General de Víctimas.** Las autoridades del orden federal, de las entidades federativas y Municipios brindarán de inmediato a las víctimas información y asesoría completa y clara sobre los recursos y procedimientos judiciales, administrativos o de otro tipo a los cuales ellas tienen derecho para la mejor defensa de sus intereses y satisfacción de sus necesidades, así como sobre el conjunto de derechos de los que son titulares en su condición de víctima. La comisión ejecutiva garantizará lo dispuesto en el presente artículo a través de la Asesoría Jurídica federal o de las entidades federativas, en los términos del título correspondiente."

[130] "**Artículo 61 de la Ley General de Víctimas.** Las víctimas tendrán derecho a la restitución en sus derechos conculcados, así como en sus bienes y propiedades si hubieren sido despojadas de ellos. Las medidas de restitución comprenden, según corresponda:
"I. Restablecimiento de la libertad, en caso de secuestro o desaparición de persona;
"II. Restablecimiento de los derechos jurídicos;
"III. Restablecimiento de la identidad;
"IV. Restablecimiento de la vida y unidad familiar;
"V. Restablecimiento de la ciudadanía y de los derechos políticos;
"VI. Regreso digno y seguro al lugar original de residencia u origen;
"VII. Reintegración en el empleo, y
"VIII. Devolución de todos los bienes o valores de su propiedad que hayan sido incautados o recuperados por las autoridades incluyendo sus frutos y accesorios, y si no fuese posible, el pago de su valor actualizado. Si se trata de bienes fungibles, el juez podrá condenar a la entrega de un objeto igual al que fuese materia de delito sin necesidad de recurrir a prueba pericial.
"En los casos en que una autoridad judicial competente revoque una sentencia condenatoria, se eliminarán los registros de los respectivos antecedentes penales."

[131] "**Artículo 62 de la Ley General de Víctimas.** Las medidas de rehabilitación incluyen, entre otras y según proceda, las siguientes:
"I. Atención médica, psicológica y psiquiátrica especializadas;
"II. Servicios y asesoría jurídicos tendientes a facilitar el ejercicio de los derechos de las víctimas y a garantizar su disfrute pleno y tranquilo;
"III. Servicios sociales orientados a garantizar el pleno restablecimiento de los derechos de la víctima en su condición de persona y ciudadana;
"IV. Programas de educación orientados a la capacitación y formación de las víctimas con el fin de garantizar su plena reintegración a la sociedad y la realización de su proyecto de vida;
"V. Programas de capacitación laboral orientados a lograr la plena reintegración de la víctima a la sociedad y la realización de su proyecto de vida, y
"VI. Todas aquellas medidas tendientes a reintegrar a la víctima a la sociedad, incluido su grupo, o comunidad."

[132] "**Artículo 64 de la Ley General de Víctimas.** La compensación se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la comisión

de los delitos a los que se refiere el artículo 68 de este ordenamiento o de la violación de derechos humanos, incluyendo el error judicial, de conformidad con lo que establece esta ley y su reglamento. Estos perjuicios, sufrimientos y pérdidas incluirán, entre otros y como mínimo:
"I. La reparación del daño sufrido en la integridad física de la víctima;
"II. La reparación del daño moral sufrido por la víctima o las personas con derecho a la reparación integral, entendiendo por éste, aquellos efectos nocivos de los hechos del caso que no tienen carácter económico o patrimonial y no pueden ser tasados en términos monetarios. El daño moral comprende tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas e indirectas, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas y toda perturbación que no sea susceptible de medición pecuniaria;
"III. El resarcimiento de los perjuicios ocasionados o lucro cesante, incluyendo el pago de los salarios o percepciones correspondientes, cuando por lesiones se cause incapacidad para trabajar en oficio, arte o profesión;
"IV. La pérdida de oportunidades, en particular las de educación y prestaciones sociales;
"V. Los daños patrimoniales generados como consecuencia de delitos o violaciones a derechos humanos;
"VI. El pago de los gastos y costas judiciales del Asesor Jurídico cuando éste sea privado;
"VII. El pago de los tratamientos médicos o terapéuticos que, como consecuencia del delito o de la violación a los derechos humanos, sean necesarios para la recuperación de la salud psíquica y física de la víctima, y
"VIII. Los gastos comprobables de transporte, alojamiento, comunicación o alimentación que le ocasione trasladarse al lugar del juicio o para asistir a su tratamiento, si la víctima reside en Municipio o delegación distintos al del enjuiciamiento o donde recibe la atención.
"Las normas reglamentarias aplicables establecerán el procedimiento y el monto de gasto comprobable mínimo que no deberá ser mayor al veinticinco por ciento del monto total.
"La compensación subsidiaria a las víctimas de los delitos señaladas en el artículo 68 de esta ley, consistirá en apoyo económico cuya cuantía tomará en cuenta la proporcionalidad del daño y los montos señalados en el artículo 67 de este ordenamiento.
"En los casos de la fracción VIII, cuando se hayan cubierto con los recursos de ayuda, no se tomarán en consideración para la determinación de la compensación.
"La comisión ejecutiva o las comisiones de víctimas, según corresponda, expedirán los lineamientos respectivos a efecto de que a la víctima no se le cause mayores cargas de comprobación."
133 "**Artículo 73 de la Ley General de Víctimas.** Las medidas de satisfacción comprenden, entre otras y según corresponda:
"I. La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o para impedir que se produzcan nuevos delitos o nuevas violaciones de derechos humanos;
"II. La búsqueda de las personas desaparecidas y de los cuerpos u osamentas de las personas asesinadas, así como la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad;
"III. Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella;
"IV. Una disculpa pública de parte del Estado, los autores y otras personas involucradas en el hecho punible o en la violación de los derechos, que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades;
"V. La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones de derechos humanos, y
"VI. La realización de actos que conmemoren el honor, la dignidad y la humanidad de las víctimas, tanto vivas como muertas."
134 "**Artículo 74 de la Ley General de Víctimas.** Las medidas de no repetición son aquéllas que se adoptan con el fin de evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones a sus derechos y

118. A fin de dar cauce a las medidas que las diversas autoridades deben desplegar, la Ley General de Víctimas establece la creación de un sistema nacional, al que corresponde coordinar los diversos servicios y acciones institucionales, así como formular las políticas públicas que se implementen para la protección y reparación integral de las víctimas en todos los ámbitos de gobierno.[135]

para contribuir a prevenir o evitar la repetición de actos de la misma naturaleza. Estas consistirán en las siguientes:
"I. El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles de las fuerzas armadas y de seguridad;
"II. La garantía de que todos los procedimientos penales y administrativos se ajusten a las normas nacionales e internacionales relativas a la competencia, independencia e imparcialidad de las autoridades judiciales y a las garantías del debido proceso;
"III. El fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial;
"IV. La limitación en la participación en el gobierno y en las instituciones políticas de los dirigentes políticos que hayan planeado, instigado, ordenado o cometido graves violaciones de los derechos humanos;
"V. La exclusión en la participación en el gobierno o en las fuerzas de seguridad de los militares, agentes de inteligencia y otro personal de seguridad declarados responsables de planear, instigar, ordenar o cometer graves violaciones de los derechos humanos;
"VI. La protección de los profesionales del derecho, la salud y la información;
"VII. La protección de los defensores de los derechos humanos;
"VIII. La educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad;
"IX. La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular los definidos en normas internacionales de derechos humanos y de protección a los derechos humanos, por los funcionarios públicos incluido el personal de las fuerzas armadas y de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos y sociales, además del personal de empresas comerciales;
"X. La promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver por medios pacíficos los conflictos sociales, y
"XI. La revisión y reforma de las leyes, normas u ordenamientos legales que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las permitan."

[135] "**Artículo 79 de la Ley General de Víctimas**. El Sistema Nacional de Atención a Víctimas será la instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas y tendrá por objeto proponer, establecer y supervisar las directrices, servicios, planes, programas, proyectos, acciones institucionales e interinstitucionales, y demás políticas públicas que se implementen para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas en los ámbitos local, federal y municipal.
"...
"El sistema tiene por objeto la coordinación de instrumentos, políticas, servicios y acciones entre las instituciones y organismos ya existentes y los creados por esta ley para la protección de los derechos de las víctimas."

Dentro de las instituciones que lo componen,[136] destacamos específicamente que para la operación de dicho sistema y el cumplimiento de las obligaciones en materia de protección, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas, la ley dispone que **se contará con una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, así como comisiones Estatales de Atención Integral a Víctimas.**[137] A estas últimas les corresponde atender, asistir y, en su caso, reparar a las víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos humanos cometidos por servidores públicos del orden estatal o municipal[138]. Por su parte, la comisión ejecutiva (Federal) se encarga de los delitos federales o los cometidos por

[136] "**Artículo 82 de la Ley General de Víctimas.** El Sistema Nacional de Atención a Víctimas estará integrado por las instituciones, entidades, organismos y demás participantes, aquí enumerados, incluyendo en su caso las instituciones homólogas en los ámbitos estatal y municipal:
"I. Poder Ejecutivo:
"a) El Presidente de la República, quien lo presidirá;
"b) El presidente de la Comisión de Justicia de la Conferencia Nacional de Gobernadores, y
"c) El secretario de Gobernación.
"II. Poder Legislativo:
"a) El presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados;
"b) El presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores, y
"c) Un integrante del poder legislativo de los estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
"III. Poder Judicial:
"a) El presidente del Consejo de la Judicatura Federal.
"IV. Organismos Públicos:
"a) El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y
"b) Un representante de organismos públicos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas.
"V. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y un representante de las comisiones ejecutivas locales."

[137] "**Artículo 79 de la Ley General de Víctimas.** ...
"...
Para la operación del sistema y el cumplimiento de sus atribuciones, el sistema contará con una comisión ejecutiva y comisiones de víctimas, quienes conocerán y resolverán los asuntos de su competencia, de conformidad con las disposiciones aplicables."
"..."

[138] "**Artículo 79 de la Ley General de Víctimas.** ...
"...
"Las comisiones de víctimas tienen la obligación de atender, asistir y, en su caso, reparar a las víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos humanos cometidos por servidores públicos del orden estatal o municipal."

autoridades de ese nivel de gobierno, y también de los delitos competencia de las comisiones locales cuando (i) éstas no hayan respondido o negado la solicitud de las víctimas[139] o, (ii) se trate de violaciones graves de derechos humanos o de un caso de trascendencia nacional, entre otros supuestos específicos[140].

[139] "**Artículo 79 de la Ley General de Víctimas.** ...
"...
"Las víctimas podrán acudir directamente a la comisión ejecutiva cuando no hubieren recibido respuesta dentro de los treinta días naturales siguientes, cuando la atención se hubiere prestado de forma deficiente o cuando se hubiere negado. En estos casos, la comisión ejecutiva podrá otorgar las medidas de atención inmediata, en términos de lo previsto por el reglamento.
"En el caso de víctimas de desplazamiento interno que se encuentren en una entidad federativa distinta de su entidad de origen la comisión ejecutiva y las comisiones ejecutivas en el ámbito de sus competencias, cuando proceda, garantizarán su debido registro, atención y reparación, en términos de esta ley."
[140] "**Artículo 88 Bis. de la Ley General de Víctimas.** La comisión ejecutiva podrá ayudar, atender, asistir y, en su caso, cubrir una compensación subsidiaria en términos de esta ley, en aquellos casos de víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos humanos cometidos por servidores públicos del orden estatal o municipal en los siguientes supuestos:
"I. Cuando en el lugar de la comisión del delito o de la violación a derechos humanos no se cuente con el Fondo respectivo o carezca de fondos suficientes;
"II. Cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos así calificados por ley o autoridad competente;
"III. Cuando el ministerio público de la Federación o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ejerzan su facultad de atracción en el ámbito de sus competencias;
"IV. Cuando exista una resolución por parte de algún organismo internacional, jurisdiccional o no jurisdiccional, de protección de derechos humanos, cuya competencia derive de un tratado en el que el Estado Mexicano sea Parte o bien del reconocimiento expreso de competencia formulado por éste;
"V. Cuando las circunstancias del caso lo justifiquen, por estar involucradas autoridades de diversas entidades federativas, o cuando aquél posea trascendencia nacional por cualquier otro motivo, y
"VI. Cuando la comisión ejecutiva, atendiendo a las características propias del hecho delictivo o violatorio de derechos humanos, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo, así lo determine en los siguientes supuestos:
"a) Cuando una autoridad competente determine que existe un riesgo a la vida o integridad física de la víctima;
"b) Cuando el hecho constitutivo de delito trascienda el ámbito de una o más entidades federativas, y
"c) A solicitud de la Secretaría de Gobernación, cuando el hecho constitutivo victimizante revista trascendencia nacional.
"La comisión ejecutiva podrá valorar estos casos, de oficio, o a petición de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los organismos públicos de derechos humanos locales, las comisiones de víctimas locales, la autoridad ministerial o jurisdiccional correspondiente, o bien de las víctimas o sus representantes. La determinación que al respecto realice la comisión ejecutiva deberá atender a la obligación de garantizar de manera oportuna y efectiva los derechos de las víctimas.

119. Ahora bien en lo que toca al núcleo central de la distribución competencial entre niveles de gobierno, la Ley General de Víctimas señala que corresponde a la Federación, entre otros aspectos: (i) garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las víctimas; (ii) formular y conducir la política nacional integral para reconocer y garantizar sus derechos; (iii) elaborar, coordinar y aplicar el Programa de Atención Integral a Víctimas; y (iv) garantizar el cabal cumplimiento de la ley en el ámbito de sus competencias, entre otras.[141]

120. Por su parte, a las entidades federativas les corresponde, en términos de la ley general **y de los ordenamientos locales en la materia:** (i) instrumentar y articular sus propias políticas públicas para la adecuada atención y protección a las víctimas, en concordancia con la Política Nacional Integral; (ii) **ejercer**

"Los recursos erogados bajo este supuesto deberán ser reintegrados al Fondo Federal, por la Comisión de víctimas local con cargo al Fondo Local correspondiente, en cuanto éste cuente con los recursos para tal efecto, o por la entidad federativa, con cargo a su presupuesto, en caso de que aún no exista la comisión de víctimas local o se haya constituido el fondo local."

[141] "**Artículo 114 de la Ley General de Víctimas.** Corresponde al Gobierno Federal:
"I. Garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las víctimas;
"II. Formular y conducir la política nacional integral para reconocer y garantizar los derechos de las víctimas;
"III. Garantizar en el ámbito de su competencia, el cabal cumplimiento de la presente ley y de los instrumentos internacionales aplicables;
"IV. Elaborar, coordinar y aplicar el programa a que se refiere la ley, auxiliándose de las demás autoridades encargadas de implementar el presente ordenamiento legal;
"V. Asegurar la difusión y promoción de los derechos de las víctimas indígenas con base en el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación;
"VI. Realizar a través de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y con el apoyo de las comisiones de las entidades federativas, y de las instancias locales, campañas de información, con énfasis en la doctrina de la protección integral de los derechos humanos de las víctimas, en el conocimiento de las leyes y las medidas y los programas que las protegen, así como de los recursos jurídicos que las asisten;
"VII. Impulsar la formación y actualización de acuerdos interinstitucionales de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno, de manera que sirvan de cauce para lograr la atención integral de las víctimas para facilitar la actuación de la comisión ejecutiva;
"VIII. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia;
"IX. Coadyuvar con las instituciones públicas o privadas dedicadas a la atención de víctimas;
"X. Garantizar que los derechos de las víctimas y la protección de las mismas sean atendidos de forma preferente por todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias;
"XI. Evaluar y considerar la eficacia de las acciones del programa, con base en resultados medibles;
"XII. Desarrollar todos los mecanismos necesarios para el cumplimiento de la presente ley, y
"XIII. Las demás que le confieran esta ley u otros ordenamientos aplicables."

facultades reglamentarias para aplicación de la ley general; (iii) coadyuvar en la adopción y consolidación del sistema nacional; (iv) impulsar programas locales para el adelanto o desarrollo de las mujeres y mejorar su calidad de vida; y (v) celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, que les conceda la ley general u otros ordenamientos legales, entre otras. Asimismo, **la ley general les impone la obligación de reformar su legislación a favor y en apoyo a las víctimas.**[142]

[142] "**Artículo 118 de la Ley General de Víctimas.** Corresponde a las entidades federativas, de conformidad con lo dispuesto por esta ley y los ordenamientos locales aplicables en la materia:
"I. Instrumentar y articular sus políticas públicas en concordancia con la política nacional integral, para la adecuada atención y protección a las víctimas;
"II. Ejercer sus facultades reglamentarias para la aplicación de la presente ley;
"III. Coadyuvar en la adopción y consolidación del sistema;
"IV. Participar en la elaboración del programa;
"V. Fortalecer e impulsar la creación de las instituciones públicas y privadas que prestan atención a las víctimas;
"VI. Promover, en coordinación con el Gobierno Federal, programas y proyectos de atención, educación, capacitación, investigación y cultura de los derechos humanos de las víctimas de acuerdo con el programa;
"VII. Impulsar programas locales para el adelanto y desarrollo de las mujeres y mejorar su calidad de vida;
"VIII. Impulsar la creación de refugios para las víctimas conforme al modelo de atención diseñado por el sistema;
"IX. Promover programas de información a la población en la materia;
"X. Impulsar programas reeducativos integrales de los imputados;
"XI. Difundir por todos los medios de comunicación el contenido de esta ley;
"XII. Rendir ante el sistema un informe anual sobre los avances de los programas locales;
"XIII. Revisar y evaluar la eficacia de las acciones, las políticas públicas, los programas estatales, con base en los resultados de las investigaciones que al efecto se realicen;
"XIV. Impulsar la participación de las organizaciones privadas dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, en la ejecución de los programas estatales;
"XV. Recibir de las organizaciones privadas, las propuestas y recomendaciones sobre atención y protección de las víctimas, a fin de mejorar los mecanismos en la materia;
"XVI. Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas, la información necesaria para la elaboración de éstas;
"XVII. Impulsar reformas, en el ámbito de su competencia, para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley, y
"XVIII. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y aplicables a la materia, que les conceda la ley u otros ordenamientos legales.
"Las autoridades federales harán las gestiones necesarias para propiciar que las autoridades locales reformen su legislación a favor y apoyo a las víctimas."

121. A partir del análisis de las disposiciones y las razones que se persiguieron con la creación de una ley general y el establecimiento de un sistema nacional, consideramos que con ello se pretendió **optimizar esfuerzos de las instituciones públicas de distintos niveles para maximizar la protección de los derechos de las víctimas.** Esto quiere decir que, salvo lo relativo a la definición y ordenación de los postulados generales y la estructuración propia del Sistema Nacional de Atención a Víctimas que corresponde a la Federación, **no existe un ámbito competencial que le esté vedado a las entidades federativas.** Es decir, la materia de atención a víctimas es una materia concurrente que establece obligaciones puntuales para múltiples instituciones de diversos niveles de gobierno, derechos homogéneos, principios y bases de coordinación que permitan la atención inmediata y la protección integral de las víctimas. Se trata de una novedosa forma de concurrencia que pretende optimizar recursos y esfuerzos para la persecución de un objetivo concreto.

122. Bajo esta perspectiva es que concluimos que las normas impugnadas de la Constitución capitalina no son inconstitucionales.

123. Por un lado, que el precepto controvertido prevea que la Ciudad de México contará con una comisión encargada de la atención a víctimas de delitos en nada invade la esfera competencial de la Federación ni contraviene las disposiciones de la Ley General de Atención a Víctimas. De hecho, como quedó evidenciado en los párrafos anteriores, la existencia de una Comisión local está mandatada por la propia ley general.

124. Por otro lado, tampoco es inconstitucional que la Constitución capitalina enuncie ciertos principios que regirán la actuación de dicho órgano especializado. No podemos afirmar que a las entidades federativas les está proscrito emitir normas en materia de protección a víctimas. Aunque no exista un precepto que faculte expresamente a las entidades a emitirlas, del contenido de la ley general se desprende la existencia de leyes locales en la materia.

125. Así, por ejemplo, el artículo 119 dispone que a los Municipios, de conformidad con la ley general y las **leyes locales en la materia,** les corresponderá instrumentar y articular, en concordancia con la **política nacional y estatal,**

la política municipal para la adecuada atención y protección a las víctimas.[143] De igual manera, el artículo 67 señala que la comisión ejecutiva o las comisiones de víctimas (locales) determinarán el monto a pagar por compensación subsidiaria a cargo del fondo que corresponda, en términos de la ley general y **la legislación local aplicable.**[144] Precisamente porque se presupone que las entidades locales sí cuentan con competencia para legislar en la materia, tiene sentido que en el artículo séptimo transitorio de la Ley General de Víctimas se haya dispuesto un plazo para que los Congresos Locales armonicen **los ordenamientos locales relacionados con dicha ley.**[145]

126. Ahora bien, el que consideremos que las entidades federativas cuenten con facultades para legislar en materia de atención a víctimas no implica conferirles una libertad absoluta. Como lo enunciamos al inicio del análisis de este precepto, de su artículo 1 se advierte que la ley general resulta obligatoria para todas las autoridades de los diversos niveles de gobierno. Por lo anterior, se entiende que los contenidos que prevean tanto las normas locales como las políticas públicas específicas que desarrollen las entidades en la materia deben ser acordes con los principios, la distribución competencial y, en general, con

[143] "**Artículo 119 de la Ley General de Víctimas.** Corresponde a los Municipios, de conformidad con esta ley y las leyes locales en la materia, las atribuciones siguientes:
"I. Instrumentar y articular, en concordancia con la política nacional y estatal, la política municipal, para la adecuada atención y protección a las víctimas; ..."
[144] "**Artículo 67 de la Ley General de Víctimas.** La comisión ejecutiva o las comisiones de víctimas, según corresponda, determinarán el monto del pago de una compensación en forma subsidiaria a cargo del fondo respectivo en términos de la presente ley y la legislación local aplicable, así como de las normas reglamentarias correspondientes, tomando en cuenta:
"a) La determinación del ministerio público cuando el responsable se haya sustraído de la justicia, haya muerto o desaparecido o se haga valer un criterio de oportunidad;
"b) La resolución firme emitida por la autoridad judicial;
"La determinación de la comisión ejecutiva correspondiente deberá dictarse dentro del plazo de noventa días contados a partir de emitida la resolución correspondiente.
"El monto de la compensación subsidiaria a la que se podrá obligar al Estado, en sus ámbitos federal o local, será hasta de quinientas Unidades de Medida y Actualización mensuales, que ha de ser proporcional a la gravedad del daño sufrido y no podrá implicar el enriquecimiento para la víctima."
[145] "**Artículo séptimo transitorio de la Ley General de Víctimas.** En un plazo de 180 días naturales los Congresos Locales deberán armonizar todos los ordenamientos locales relacionados con la presente ley."

todas las previsiones de dicha ley general, puesto que de lo contrario resultarán inconstitucionales.

127. Dicha situación (contravención a la ley general) no acontece en el caso de la norma cuestionada por la Cámara de Senadores. Esto es así toda vez que los principios que dispone que deberán regir el actuar de la Comisión de la Ciudad de México para la protección de las víctimas ya se encuentran previstos en la propia legislación expedida por el Congreso Federal. El criterio de diversidad ("*tomar en cuenta sus diferencias, necesidades e identidad cultural*") se encuadra en el principio de "**enfoque diferencial y especializado**" previsto en el artículo 5 de la ley general; el relativo a proporcionar procedimientos judiciales y administrativos con ciertas características ("*... oportunos, expeditos, accesibles y gratuitos*), encuadra en los de **gratuidad** del propio artículo 5, así como en los derechos de las víctimas previstos en el numeral 7, fracción VII, de la ley general ("*A la verdad, a la justicia y a la reparación integral a través de* ***recursos y procedimientos accesibles, apropiados, suficientes, rápidos y eficaces****).* Finalmente, lo relativo a que se "*incluya el resarcimiento, indemnización, asistencia y el apoyo material, médico, psicológico y social necesarios*" se encuentran también contemplados no sólo genéricamente en el diverso 8 de la ley general,[146] sino en otros preceptos que detallan cada una de las medidas que las autoridades federales y locales deben realizar para garantizar los derechos de las víctimas.

128. Por tanto, consideramos que es **infundado** el concepto de invalidez de la Cámara de Senadores en este rubro y, por lo tanto, <u>se reconoce la validez del artículo 45, apartado A, numeral 2 de la Constitución de la Ciudad de México</u>.

[146] "**Artículo 8 de la Ley General de Víctimas.** Las víctimas recibirán ayuda provisional, oportuna y rápida de los recursos de ayuda de la comisión ejecutiva o de las comisiones de víctimas de las entidades federativas según corresponda, de acuerdo a las necesidades inmediatas que tengan relación directa con el hecho victimizante para atender y garantizar la satisfacción de sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y seguras, a partir del momento de la comisión del delito o de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento del delito o de la violación de derechos. Las medidas de ayuda provisional se brindarán garantizando siempre un enfoque transversal de género y diferencial, y durante el tiempo que sea necesario para garantizar que la víctima supere las condiciones de necesidad inmediata."

5. Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México

129. El Senado de la República impugnó[147] el artículo 35, apartado C, de la Constitución de la Ciudad de México, al considerar que transgrede la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para regular el control de constitucionalidad y de convencionalidad, argumento que sostiene en las consideraciones que sustentan la acción de inconstitucionalidad 75/2015.

130. Bajo argumentos esencialmente iguales, esta impugnación ya fue estudiada por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 83/2017. En dicho asunto consideramos parcialmente fundados los planteamientos de los promoventes y reconocimos la validez del artículo 35, apartado C, con excepción de las porciones normativas de los incisos a), que establecen, "*convencionalidad*" y "*en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*,", y b), en la porción normativa "*y por los tratados internacionales*" que consideramos inconstitucionales. Por esa razón, en el apartado V de esta ejecutoria (causales de improcedencia) sobreseímos el presente medio de control en relación con dichas porciones.

131. Consideramos que el precedente y sus consideraciones resultan exactamente aplicables al presente caso, y toda vez que no existe algún elemento adicional que pudiera modificar tal conclusión, estimamos **infundado** el concepto de invalidez de la Cámara de Senadores en este rubro, en los términos ya expresados en el párrafo anterior.

6. Uso medicinal de la cannabis

132. La Cámara de Senadores impugnó[148] la constitucionalidad de los artículos 9, apartado D, numeral 7,[149] y quinto transitorio,[150] de la Constitución

[147] En el que identifica como *octavo* (páginas 65 a 71 de la demanda).
[148] En el concepto de invalidez que identifica como *segundo* (páginas 22 a 30 de su demanda).
[149] "**Artículo 9 de la Constitución de la Ciudad de México.** Ciudad solidaria ...
"D. Derecho a la salud ...

capitalina que prevén el uso médico o terapéutico de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana y sus derivados. Sostuvo esencialmente que dichas normas invaden la esfera competencial de la Federación porque: (i) sólo el Congreso de la Unión puede legislar en materia de salubridad general (artículos 4o., cuarto párrafo,[151] y 73, fracción XVI,[152] de la Constitución Federal), y (ii) la regulación de los estupefacientes es facultad exclusiva de las autoridades federales conforme a la Ley General de Salud. Afirma que de dicha ley se advierte que la prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia es materia de salubridad general cuya regulación corresponde al Congreso de la Unión, y que tal competencia no se limita a la prohibición del uso y consumo de *cannabis*, sino también le permite fijar las reglas del programa nacional para la prevención y tratamiento de farmacodependencia y prohibir en el territorio nacional la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso y, en general, todo acto relacionado con la *cannabis*, su resina, preparados y semillas. Además, sostiene que corresponde a la Secretaría de Salud fijar los requisitos que deberán satisfacerse para expedir los permisos especiales de adquisición o de traspaso para el comercio o tráfico de estupefacientes en el interior del territorio nacional.

"7. A toda persona se le permitirá el uso médico y terapéutico de la cannabis sativa, índica, americana o marihuana y sus derivados, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación aplicable."

150 "**Artículo quinto transitorio de la Constitución de la Ciudad de México.** Las disposiciones sobre el uso médico y terapéutico de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana y sus derivados, previstas en el artículo 9, apartado D, párrafo 7 de esta Constitución, entrarán en vigor cuando la ley general en la materia lo disponga."

151 "**Artículo 4o. de la Constitución Federal.**

"...

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución."

"..."

152 "**Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: ...

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

"..."

133. Bajo argumentos esencialmente iguales, esta impugnación ya fue estudiada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho. En dicho asunto consideramos infundados los planteamientos de los promoventes y reconocimos la validez de los artículos 9, apartado D, numeral 7, y quinto transitorio, de la Constitución capitalina, toda vez que no invadían las facultades del Congreso Federal.[153]

134. Consideramos que el precedente y sus consideraciones resultan exactamente aplicables al presente caso, y toda vez que no existe algún elemento adicional que pudiera modificar tal conclusión, estimamos **infundado** el argumento de la Cámara de Senadores en este rubro y, por lo tanto, reconocemos la validez de los artículos 9, apartado D, numeral 7, y quinto transitorio, de la Constitución de la Ciudad de México.

7. Derechos de migrantes

135. El Senado de la Republica impugnó[154] la constitucionalidad del artículo 11, apartado I,[155] de la Constitución de la Ciudad de México, porque a su juicio invade la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración en términos de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Federal.[156] Señala que al establecer que las personas

[153] Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, páginas 114 a 117, fallada por una mayoría de nueve votos de los Ministros en relación con este punto.
[154] En el concepto de invalidez que identifica como *quinto* (páginas 50 a 55).
[155] "**Artículo 11 de la Constitución de la Ciudad de México.** Ciudad incluyente ...
"I. Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional
"Las personas migrantes y las personas sujetas de protección internacional y en otro contexto de movilidad humana, así como sus familiares, independientemente de su situación jurídica, tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por su condición de migrantes. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos, bajo criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión."
"..."
[156] "**Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: ...
"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.
"..."

migrantes tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por esa condición y, además, imponer a las autoridades la obligación de adoptar las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos con independencia de su situación jurídica y bajo los criterios de "*hospitalidad*, *solidaridad*, *interculturalidad* e *inclusión*", el Constituyente Local reguló aspectos que no le correspondían, pues la Ley de Migración es el único instrumento válido para fijar derechos y obligaciones de las personas migrantes, de sus familiares y de las autoridades involucradas en su protección.

136. Bajo argumentos esencialmente iguales, esta impugnación ya fue estudiada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho. En dicho asunto consideramos infundados los planteamientos de los promoventes y reconocimos la validez del artículo 11, apartado I, de la Constitución capitalina, toda vez que no invadían las facultades del Congreso Federal.[157]

137. Consideramos que el precedente y sus consideraciones resultan exactamente aplicables al presente caso, y toda vez que no existe algún elemento adicional que pudiera modificar tal conclusión, estimamos **infundado** el argumento del Senado de la República en este rubro, y, por lo tanto, reconocemos la validez del artículo 11, apartado I, de la Constitución de la Ciudad de México.

8. Patrimonio de la ciudad

138. El Senado de la República impugnó[158] la constitucionalidad del artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero,[159] de la Constitución de la Ciudad de

[157] Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, páginas 151 a 157, fallada por una mayoría de diez Ministros en relación con este punto.
[158] Concepto de invalidez que identifica como *séptimo* (páginas 60 a 65 de la demanda).
[159] **"Artículo 18 de la Constitución de la Ciudad de México.** Patrimonio de la ciudad ...
"A. Patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial ...
"3. El Gobierno de la ciudad y las alcaldías, en coordinación con el Gobierno Federal y conforme a la ley en la materia, establecerán la obligación para el registro y catalogación del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial. Esta misma ley establecerá la

México, pues a su juicio invade la facultad exclusiva del Congreso de la Unión "*para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos*", en términos de la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Federal.[160] Sostiene que el Constituyente capitalino reguló una materia que constitucionalmente corresponde exclusivamente a la Federación al establecer a nivel local las obligaciones para el "*registro y catalogación*" del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial, así como de "*preservación*" de todos aquellos bienes declarados como monumentos, zonas, paisajes y rutas culturales y conjuntos arqueológicos, artísticos, históricos y paleontológicos que se encuentren en la Ciudad de México.

139. Bajo argumentos esencialmente iguales, esta impugnación ya fue estudiada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho. En dicho asunto consideramos parcialmente fundados los planteamientos de los promoventes y reconocimos la validez del artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, de la Constitución capitalina, toda vez que no invadían las facultades del Congreso Federal, con excepción de las porciones normativas que establecen "*arqueológicos*" así como "*y paleontológicos*", mismas que sí consideramos inconstitucionales por invadir una facultad exclusiva de la Federación, razón por la cual al analizar las causales de improcedencia sobreseímos el presente medio de control en relación con éstas.[161]

140. Consideramos que el precedente y sus consideraciones resultan exactamente aplicables al presente caso, y toda vez que no existe algún elemento adicional que pudiera modificar tal conclusión, estimamos **infundado** el concepto de invalidez de la Cámara de Senadores en este rubro, en los términos ya expresados.

---

obligación de la preservación de todos aquellos bienes declarados como monumentos, zonas, paisajes y rutas culturales y conjuntos arqueológicos, artísticos, históricos y paleontológicos que se encuentren en su territorio, así como los espacios naturales y rurales con categoría de protección."
"..."

[160] "**Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: ...
"XXV. ... para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; ..."

[161] Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, páginas 177 a 188, fallada por unanimidad en relación con este punto.

9. Justicia cívica

141. La Cámara de Senadores impugnó[162] el artículo 42, apartado C, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México,[163] pues a su juicio transgrede lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-Z, de la Constitución Federal[164] que establece que las entidades federativas no tienen facultades para legislar en materia de justicia cívica e itinerante sino hasta que se emita la ley general correspondiente. Sostuvo esencialmente que el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional en materia de justicia cívica (publicada el cinco de febrero de dos mil diecisiete) establece un plazo de ciento ochenta días naturales para que el Congreso de la Unión expida una ley general que regule dicha materia y que no obstante ello, el precepto impugnado ya regula los mecanismos de justicia cívica que establecerán las alcaldías, sin considerar las bases de funcionamiento que estarán contenidas en una ley general y cuya finalidad es la homogenización de criterios en materia de justicia cívica.

142. Bajo argumentos esencialmente iguales, esta impugnación ya fue estudiada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho. En dicho asunto consideramos infundados los planteamientos de los promoventes y reconocimos la validez del artículo 42, apartado C, numeral 3, de la Constitución capitalina, toda vez que no invadía las facultades del Congreso Federal.[165]

---

[162] En el concepto de invalidez que identifica como *décimo* (páginas 80 a 84 de la demanda).

[163] "**Artículo 42 de la Constitución de la Ciudad de México.** Seguridad ciudadana ...
"C. Coordinación local y nacional en materia de seguridad ciudadana ...
"3. Las alcaldías establecerán mecanismos de seguridad ciudadana y justicia cívica acordes a sus necesidades, mismos que deberán coordinarse con el mecanismo de seguimiento en la ejecución de las actividades en la materia, así como opinar y otorgar el aval ante la dependencia o institución encargada de la seguridad ciudadana ante el Gobierno de la ciudad respecto de la designación, desempeño y remoción de los mandos policiacos en su ámbito territorial.
"..."

[164] "**Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: ...
"XXIX-Z. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante, y ..."

[165] Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, páginas 133 a 137, fallada por una mayoría de diez votos de los Ministros en relación con este punto.

143. Consideramos que el precedente y sus consideraciones resultan exactamente aplicables al presente caso, y toda vez que no existe algún elemento adicional que pudiera modificar tal conclusión, estimamos **infundado** el concepto de invalidez de la Cámara de Senadores en este rubro y, por lo tanto, reconocemos la validez del artículo 42, apartado C, numeral 3, de la Constitución capitalina.

10. Derechos laborales

144. La Cámara de Senadores impugnó[166] la constitucionalidad del artículo 10, apartado B[167] de la Constitución de la Ciudad de México que prevé diversas

[166] En el concepto de invalidez que identifica como *cuarto* (páginas 34 a 50).
[167] "**Artículo 10 de la Constitución de la Ciudad de México.** Ciudad productiva
"...
"B. Derecho al trabajo
"1. La Ciudad de México tutela el derecho humano al trabajo, así como la promoción de habilidades para el emprendimiento, que generan valor mediante la producción de bienes y servicios, así como en la reproducción de la sociedad. Asimismo, valora, fomenta y protege todo tipo de trabajo lícito, sea o no subordinado. El respeto a los derechos humanos laborales estará presente en todas las políticas públicas y en la estrategia de desarrollo de la ciudad.
"2. En la Ciudad de México todas las personas gozan de los derechos humanos en materia laboral reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados e instrumentos internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen.
"3. Toda persona que desempeñe una ocupación en la ciudad, temporal o permanente, asalariada o no, tendrá derecho a ejercer un trabajo digno.
"4. Las autoridades de la ciudad, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las leyes aplicables y en el ámbito de sus competencias, promoverán:
"a) El cumplimiento de los programas que tengan por objeto identificar y erradicar el trabajo infantil esclavo y forzado, así como la discriminación laboral;
"b) La igualdad sustantiva en el trabajo y el salario;
"c) La generación de condiciones para el pleno empleo, el salario remunerador, el aumento de los ingresos reales de las personas trabajadoras y el incremento de los empleos formales;
"d) La realización de las tareas de inspección del trabajo. Las autoridades deberán otorgar los medios idóneos para su adecuado funcionamiento; y
"e) La protección eficaz de las personas trabajadoras frente a los riesgos de trabajo, incluyendo los riesgos psicosociales y ergonómicos, y el desarrollo de las labores productivas en un ambiente que garantice la seguridad, salud, higiene y bienestar.
"5. Las autoridades de la ciudad establecerán, de conformidad con las leyes aplicables y en el ámbito de sus competencias, programas de:
"a) Capacitación, adiestramiento, formación profesional y de acceso al empleo y a otras actividades productivas, así como servicios de asesoría y defensoría gratuitos, necesarios para que las personas

trabajadoras y sus organizaciones conozcan y ejerzan sus derechos a través de la autoridad competente. La realización de las tareas de inspección del trabajo atenderá los requerimientos de la defensoría laboral.
"b) Seguro de desempleo, proporcionando a las personas beneficiarias los recursos y las condiciones necesarias para una vida digna, en tanto encuentran una actividad productiva;
"c) Fomento a la formalización de los empleos;
"d) Protección efectiva de los derechos de las personas trabajadoras del hogar, así como de los cuidadores de enfermos, promoviendo la firma de contratos entre éstas y sus empleadores. Su acceso a la seguridad social se realizará en los términos y condiciones que establezcan los programas, leyes y demás disposiciones de carácter federal aplicables en la materia;
"e) Protección especial de grupos de atención prioritaria y personas trabajadoras que por su condición de vulnerabilidad requieren de una atención especial;
"f) Reconocimiento del trabajo del hogar y de cuidados como generadores de bienes y servicios para la producción y reproducción social, y
"g) Promoción de mecanismos de conciliación entre trabajo y familia, incluyendo la movilidad geográfica voluntaria en razón de la proximidad del centro de trabajo y el domicilio de la persona trabajadora, con el acuerdo de los patrones o empleadores.
"6. Las autoridades, en el ámbito de sus competencias y en los términos de la legislación aplicable, deben salvaguardar el derecho de asociación sindical a las personas trabajadoras y empleadores, así como la protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical, incluyendo la injerencia de las autoridades o los empleadores en la vida sindical.
"7. Las autoridades promoverán la negociación colectiva por rama de industria y cadena productiva para conciliar el reconocimiento al trabajo, modelos laborales sustentables, uso racional de los recursos humanos y desarrollo de los sectores productivos.
"8. Las autoridades velarán por el respeto a la libertad y a la democracia sindical, incluyendo el derecho a elegir libremente a sus representantes sindicales y a participar en los procesos de firma y terminación de los contratos colectivos de trabajo mediante el voto personal, libre y secreto. La ley garantizará el cumplimiento de estos principios. Con base en lo anterior, para la elección de dirigentes, los estatutos sindicales podrán fijar modalidades procedimentales aplicables a los respectivos procesos.
"9. Las autoridades, en el ámbito de sus competencias, garantizarán el derecho al acceso a la información pública en materia laboral que obre en su poder.
"10. Las autoridades en el ámbito de sus competencias garantizarán una justicia laboral honesta, imparcial y profesional, pronta y expedita, pública y gratuita que incluya los servicios de conciliación y mediación.
"11. Las autoridades impulsarán la constitución y funcionamiento de cooperativas de las personas trabajadoras y otras formas de organización productiva del sector social de la economía, que contribuyan al desarrollo económico de la ciudad y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.
"12. Las personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia, que producen bienes y artesanías y comerciantes, tienen derecho a realizar un trabajo digno y a poseer una identidad formal en la Ciudad de México, a asociarse para defender sus intereses, recibir capacitación, y las demás que establezca la legislación en la materia. Las autoridades de la ciudad garantizarán a los locatarios de los mercados públicos condiciones sanitarias, certeza y seguridad jurídica adecuadas. Conservarán sus derechos adquiridos y gozarán de los mismos derechos que esta Constitución y las leyes reconocen a las personas trabajadoras no asalariadas.
"13. Los derechos de las personas trabajadoras no asalariadas, prestadoras de servicios por cuenta propia y comerciantes que realicen sus actividades en el espacio público serán ejercidos a través

disposiciones relacionadas con los derechos laborales de los capitalinos. Sostuvo esencialmente que dichas normas invaden la esfera competencial de la Federación porque sólo el Congreso de la Unión puede legislar en materia laboral (artículos 73, fracción X[168] y 123, apartado A[169], de la Constitución Federal) y que por ello expidió la Ley Federal del Trabajo, la cual es de observancia general en toda la República Mexicana y rige todas las relaciones de trabajo comprendidas en el numeral 123, apartado A, de la Constitución Federal. Sostiene que la Constitución Federal únicamente faculta a las entidades federativas a aplicar la Ley de Trabajo, mas no a establecer una regulación en los términos que la realiza.

145. Bajo argumentos esencialmente iguales, esta impugnación ya fue estudiada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho. En dicho asunto consideramos infundados los planteamientos de los promoventes y reconocimos la validez del artículo 10, apartado B, de la Constitución capitalina, toda vez que no invadían las facultades del Congreso Federal.[170]

---

del establecimiento de zonas especiales de comercio y de cultura popular en los términos que defina la ley con la participación de los propios trabajadores. La ley determinará los mecanismos para un proceso gradual de regularización, formalización y regulación en materia urbana, de espacio público, fiscal, de salud pública y de seguridad social.
"14. Las autoridades de la ciudad, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo previsto por la ley protegerán los derechos laborales de las personas deportistas profesionales, de disciplinas artísticas, trabajadoras de la cultura y locatarios de mercados públicos."

[168] "**Artículo 73 de la Constitución Federal.** El Congreso tiene facultad: ...
"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123."
"..."

[169] "**Artículo 123 de la Constitución Federal.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.
"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:
"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo: ..."

[170] Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, páginas 198 a 212, fallada por una mayoría de ocho votos de los Ministros (por lo que hace al artículo 10,

146. Consideramos que el precedente y sus consideraciones resultan exactamente aplicables al presente caso, y toda vez que no existe algún elemento adicional que pudiera modificar tal conclusión, estimamos **infundado** el concepto de invalidez de la Cámara de Senadores en este rubro y, por lo tanto, reconocemos la validez del artículo 10, apartado B, de la Constitución de la Ciudad de México.

VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

147. En términos de los artículos 41, fracción IV,[171] y 45, párrafo primero,[172] en relación con el 73[173] de la ley reglamentaria, es necesario fijar, entre otros aspectos, los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirá efectos, lo que se hace en los siguientes términos:

1. Declaraciones de invalidez

148. En el apartado VII de este fallo se declaró la invalidez de los artículos 35, apartado D, numeral 3, inciso a), en la porción normativa "*cuando se trate de delitos no graves*", y 45, apartado A, numeral 1, de la Constitución de la Ciudad de México.

---

apartado B, numerales del 1 al 3, 5, incisos b), c), e), f) y g), 9, y del 11 al 13, del a Constitución Política de la Ciudad de México) y por mayoría de siete votos de los Ministros [por lo que hace al artículo 10, apartado B, numerales 4, 5, incisos a) y d), 6, 7, 8, 10 y 14, de la Constitución Política de la Ciudad de México] en relación con este punto.

[171] "**Artículo 41 de la ley reglamentaria.** Las sentencias deberán contener: ...
"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."

[172] "**Artículo 45 de la ley reglamentaria.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
"..."

[173] "**Artículo 73 de la ley reglamentaria.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

2. Efectos generales y momento en que surtirán efectos las declaraciones de invalidez

149. Conforme al penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal,[174] los efectos de las sentencias dictadas en controversias constitucionales tratándose de normas, consistirán en declarar su invalidez con efectos generales, cuando hayan sido emitidas por las entidades federativas e impugnadas por la Federación, siempre que tal decisión sea aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

150. Por consiguiente, las declaraciones de invalidez a que se refiere este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.

151. Lo anterior, sin perjuicio de que se apliquen los principios en materia penal, de conformidad con los artículos 105 constitucional y 45 de la ley reglamentaria.[175]

IX. DECISIÓN

En términos de lo expuesto este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

---

[174] "**Artículo 105 de la Constitución Federal.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"I. ...
"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. ..."

[175] "**Artículo 45 de la ley reglamentaria.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

RESUELVE

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional en relación con los artículos 11, apartado L, párrafo segundo, 18, apartado A, numeral 3, en sus porciones normativas ‘arqueológicos’ e ‘y paleontológicos’, 35, apartado C, incisos a), en sus porciones normativas ‘convencionalidad’ y ‘en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos’, y b), en su porción normativa ‘y por los tratados internacionales’, 41, numeral 1, en su porción normativa ‘exclusiva’, 44, apartado A, numeral 3, en su porción normativa ‘La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial’, y 45, apartado B, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

TERCERO.—Se desestima en la presente controversia constitucional respecto del artículo 44, apartado A, numeral 3, en su porción normativa "El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al ministerio público", de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

CUARTO.—Se reconoce la validez de los artículos 8, apartado B, numeral 7, en su porción normativa ‘La Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales velarán por que los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos asegurando su desarrollo progresivo e integral, conforme a las capacidades y habilidades personales’, 9, apartados D, numeral 7, y F, numeral 3, en sus porciones normativas ‘inembargable, irrenunciable’ y ‘La gestión del agua será pública y sin fines de lucro’, 10, apartado B, 11, apartado I, 18, apartado A, numeral 3 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo segundo de esta ejecutoria–, 35, apartados C –con las salvedades precisadas en el punto resolutivo segundo de esta ejecutoria–, y D, numeral 3, inciso a) –con la salvedad precisada en el punto resolutivo quinto de este fallo–, 41, numeral 1, en sus porciones normativas ‘La seguridad ciudadana es responsabilidad’ y ‘del Gobierno de la Ciudad de México’, 42, apartado C, numeral 3, 45, apartado A,

numeral 2, y transitorio quinto de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

QUINTO.—Se declara la invalidez de los artículos 35, apartado D, numeral 3, inciso a), en su porción normativa 'cuando se trate de delitos no graves', y 45, apartado A, numeral 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete, en términos del apartado VII, numeral 4; la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México, de conformidad con el apartado VIII de esta resolución.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo 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 diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la fijación de la litis.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia, en cuanto a sobreseer respecto de los artículos 11, apar-

tado L, párrafo segundo, 18, apartado A, numeral 3, en sus porciones normativas "arqueológicos" e "y paleontológicos", 35, apartado C, incisos a), en sus porciones normativas "convencionalidad" y "en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", y b), en su porción normativa "y por los tratados internacionales", 41, numeral 1, en su porción normativa "exclusiva", 44, apartado A, numeral 3, en su porción normativa "La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial", y 45, apartado B, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 4, denominada "Procedimental penal", en su cuestión segunda, intitulada "Ejercicio de la acción penal", consistente en reconocer la validez del artículo 44, apartado A, numeral 3, en su porción normativa "El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al ministerio público", de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales y Laynez Potisek votaron a favor. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 44, apartado A, numeral 3, en su porción normativa "El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al ministerio público", de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández mediante una interpretación conforme y con consideraciones adicionales, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 3, denominada "Sistema Educativo", consistente en reconocer la validez del artículo 8, apartado B, numeral 7, en su poción normativa "La Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales velarán por que los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de las y los alumnos asegurando su desarrollo progresivo e integral, conforme a las capacidades y habilidades personales", de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. Los Ministros Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena salvo por la porción normativa "médico y terapéutico", González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández mediante una interpretación conforme, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 6, denominada "Uso medicinal de la cannabis", consistente en reconocer la validez de los artículos 9, apartado D, numeral 7 y transitorio quinto, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. Los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández y Medina Mora I., anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández con reservas, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 1, denominada "Derecho al agua", consistente en reconocer la validez del artículo 9, apartado F, numeral 3, en sus porciones normativas "inembargable, irrenunciable" y "La gestión del

agua será pública y sin fines de lucro", de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 10, denominada "Derechos laborales", consistente en reconocer la validez del artículo 10, apartado B, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. Los Ministros Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 7, denominada "Derechos de migrantes", consistente en reconocer la validez del artículo 11, apartado I, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. El Ministro Medina Mora I., anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 8, denominada "Patrimonio de la ciudad", consistente en reconocer la validez del artículo 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, en su porción normativa "históricos", de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. Los Ministros Aguilar Morales y Medina Mora I., votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas

con reservas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 5, denominada "Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México", consistente en reconocer la validez del artículo 35, apartado C, incisos a), salvo sus porciones normativas "convencionalidad" y "en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", y b), salvo su porción normativa "y por los tratados internacionales", de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 4, denominada "Procedimental penal", en su cuestión primera, intitulada "Mediación en materia penal", consistente en reconocer la validez del artículo 35, apartado D, numeral 3, inciso a), salvo su porción normativa "cuando se trate de delitos no graves", de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 2, denominada "Seguridad ciudadana", consistente en reconocer la validez del artículo 41, numeral 1, en sus porciones normativas "La seguridad ciudadana es responsabilidad" y "del Gobierno de la Ciudad de México", de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. El Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas

con reservas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 9, denominada "Justicia cívica", consistente en reconocer la validez del artículo 42, apartado C, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. El Ministro Medina Mora I., votó en contra. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con reservas, Piña Hernández, Medina Mora I., con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 4, denominada "Procedimental penal", en su cuestión cuarta, intitulada "Atención a víctimas", consistente en reconocer la validez del artículo 45, apartado A, numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte 4, denominada "Procedimental penal", en su cuestión primera, intitulada "Mediación en materia penal", consistente en declarar la invalidez del artículo 35, apartado D, numeral 3, inciso a), en su porción normativa "cuando se trate de delitos no graves", de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estu-

dio de fondo, en su parte 4, denominada "Procedimental penal", en su cuestión tercera, intitulada "Principios del procedimiento penal", consistente en declarar la invalidez del artículo 45, apartado A, numeral 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de diez de septiembre de dos mil diecinueve previo aviso al Tribunal Pleno.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 41/2015 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de marzo de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 97/2017.

1. En la sesión pública de diez de septiembre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la controversia constitucional promovida por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión en contra de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, por la emisión del decreto por el que se expidió la Constitución Política de la Ciudad de México,[1] en la que se impugnaron diversas disposiciones.

2. La sentencia declaró la invalidez de los artículos 35, apartado D, numeral 3, inciso a), en su porción normativa "cuando se trate de delitos no graves" y 45, apartado A, numeral 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México, en materia de medios alternativos de solución de controversias. Si bien estuve de acuerdo con lo resuelto, me separé de algunas de las consideraciones que sustentan ese análisis, por las razones que a continuación expongo.

I. Razones de la mayoría

3. Por un lado, el Tribunal Pleno determinó declarar la invalidez del artículo 35, apartado D, numeral 3, inciso a), de la Constitución de la Ciudad de México, en su porción normativa "cuando se trate de delitos no graves".[2] Tal precepto dispone que el Centro de Justicia Alternativa facilitará la mediación como mecanismo de solución de controversias civiles, mercantiles, familiares, de justicia para adolescentes y penales tratándose de delitos no graves.

4. El Alto Tribunal concluyó que tal precepto resultaba inconstitucional en tanto invadía las facultades legislativas del Congreso de la Unión. Concluimos que, si bien, pudiera parecer que se trata de una norma estrictamente orgánica (por referirse al Poder Judicial de la Ciudad de México), lo cierto es que la Asamblea Constituyente, al establecer como único supuesto de mediación en

[1] Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el cinco de febrero de dos mil diecisiete.

[2] **Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México.**
"Del Poder Judicial
"…
"D. Medios alternativos de solución de controversias…
"3. El Centro de Justicia Alternativa tendrá las siguientes facultades:
"a. Facilitar la mediación como mecanismo de solución de controversias civiles, mercantiles, familiares, penales cuando se trate de delitos no graves y de justicia para adolescentes; …"

materia penal los delitos no graves, incorporó un contenido que excede su competencia, por tratarse de un tema ya desarrollado o previsto en la legislación que en dicha materia emitió el órgano Legislativo Federal.

5. Así, se dijo que el Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, emitió el Código Nacional de Procedimientos Penales, así como la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, la cual tiene como objeto establecer los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que conduzcan a las soluciones alternas previstas en la legislación procedimental penal aplicable.

6. En ese sentido, se consideró que la porción normativa "cuando se trate de delitos no graves" del inciso a), numeral 3, apartado D, del artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México, invadía las competencias del Congreso de la Unión. Tal invasión ocurre en virtud de que la legislación única que en materia procedimental penal y de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal emitida por el Congreso de la Unión, ya disponía los supuestos en los que procederían las soluciones alternas en la materia. Por tanto, las entidades federativas no tienen permitido modificar o inclusive reiterar los contenidos ya previstos en la legislación única que se haya emitido en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.

7. Por otro lado, en la sentencia se determinó declarar la invalidez del artículo 45, apartado A, numeral 1, de la Constitución de la Ciudad de México.[3] Este numeral establecía que el proceso penal será acusatorio, adversarial y oral, y se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad, igualdad ante la ley y entre las partes, derecho a un juicio previo, debido proceso, presunción de inocencia, la prohibición de doble enjuiciamiento y el de inmediación.

[3] **Artículo 45 de la Constitución de la Ciudad de México.**
"Sistema de justicia penal
"A. Principios
"1. En la Ciudad de México el proceso penal será acusatorio, adversarial y oral, y se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad, de igualdad ante la ley, de igualdad entre las partes, de derecho a un juicio previo y debido proceso, presunción de inocencia, prohibición de doble enjuiciamiento e inmediación. Para las garantías y principios del debido proceso penal se estará a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los instrumentos internacionales en la materia, esta Constitución y las leyes generales y locales."

8. La sentencia determinó que tales principios rectores ya se encontraban previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que se consideró que la Asamblea Constituyente indebidamente hizo referencia a contenidos ya previstos en la legislación única y, por ello, invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión.

II. Razones de la concurrencia

9. Como lo expuse en la sesión respectiva, si bien voté a favor de declarar la invalidez del artículo 35, apartado D, numeral 3, inciso a), de la Constitución de la Ciudad de México, me aparté de la metodología en que la mayoría sustentó dicha conclusión.

10. En efecto, la sentencia refirió que para establecer la inconstitucionalidad por razones competenciales de la porción normativa "cuando se trate de delitos no graves" debía confrontársele con la regulación ya prevista en el Código Nacional de Procedimientos Penales y en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

11. En mi opinión, la razón que debió sustentar la invalidez es que a partir de la reforma del artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional de nueve de octubre de dos mil trece, las entidades federativas (incluida la Ciudad de México), ya no podían expedir legislación en materia procedimental penal ni en la de mecanismos alternativos de solución de controversias. En ese sentido, a mi juicio, no resulta necesario acudir a la legislación nacional secundaria para sustentar la invalidez de la norma pues debe confrontarse con el parámetro constitucional directamente.

12. En el caso concreto, resulta claro que el Constituyente Local, al regular las condiciones de la mediación (acotándola al tipo de delitos), regula una cuestión propia de la materia procesal penal y de mecanismos alternativos de solución de controversias, por tanto, invade facultades cuyo ejercicio único corresponde al Congreso de la Unión.

13. Situación similar ocurre con las razones que llevaron a la invalidez del artículo 45, apartado A, numeral 1, de la Constitución de la Ciudad de México, por invadir facultades propias del Congreso. Considero que los principios previstos en el precepto impugnado (publicidad, contradicción, concentración, continuidad, *inter alia*) son propios de la materia procesal penal, con independencia de que su desarrollo exista o no en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

14. Es por ello que, insisto, si el Constituyente Local replicó los principios que rigen el procedimiento penal acusatorio adversarial y oral, esto le resultaba vedado constitucionalmente. No era necesario, en tal tenor, que la sentencia acudiese a la legislación única secundaria como parámetro constitucional, para declarar la invalidez de la norma, pues la metodología adecuada era la confronta directa.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de marzo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la controversia constitucional 97/2017.

En sesión celebrada el diez de septiembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional citada al rubro, analizó diversos artículos de la Constitución de la Ciudad de México que regulan, entre otros temas, el derecho al agua, el sistema de control constitucional en la Ciudad de México, la seguridad ciudadana, el sistema educativo local, el procedimiento penal, el uso médico de la *cannabis*, los derechos de migrantes, el patrimonio de la Ciudad, la justicia cívica y derechos laborales.

De esta manera, si bien estoy de acuerdo con la decisión adoptada por el Pleno de este Alto Tribunal, me permito exponer en este voto concurrente las razones por las cuales coincido con la sentencia. Para ello, divido este voto en los siguientes tres apartados:

I. Seguridad ciudadana.

En este tema, el Pleno **declaró la invalidez** del artículo 41, numeral 1, de la Constitución de la Ciudad de México, únicamente en su porción normativa "exclusiva". La norma impugnada refiere lo siguiente:

"**Artículo 41**

"Disposiciones generales

"1. La seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad de México, en colaboración con las Alcaldías y sus habitantes, para la

prevención, investigación, sanción de infracciones administrativas y persecución de los delitos, la impartición de justicia, la reinserción social, el acceso a una vida libre de violencia y la protección de las personas frente a riesgos y amenazas que atenten contra sus derechos y libertades.

"2. En la planeación, ejecución, control, vigilancia y disciplina de la seguridad y en la procuración e impartición de justicia en la Ciudad, regirán los derechos y principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y su jurisprudencia, esta Constitución y las leyes de la materia."

(La porción subrayada es la impugnada)

Al respecto, el Pleno sostuvo que conforme a lo previsto en los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución General, la seguridad pública es una función a cargo de todos los órdenes de gobierno –Federación, entidades federativas y, por supuesto, de la Ciudad de México–, pero matizada, de manera que se trata más bien de una concurrencia de coordinación entre órganos y no de distribución de competencias.

Lo anterior, porque es en la propia Constitución Federal donde se otorgan a todos los órdenes de gobierno áreas específicas sobre las cuales tienen la facultad de actuar en materia de seguridad pública, siempre en consonancia con las bases de coordinación dictadas en una ley general.

En este sentido, se sostuvo que cada uno de los tres niveles de gobierno tiene competencias asignadas constitucionalmente y, por tanto, ninguno de ellos podría válidamente reclamar para sí la exclusividad de las funciones de seguridad pública, ya que excluiría la participación de los otros dos niveles.

Por tanto, el Tribunal Pleno concluyó que el Constituyente de la Ciudad de México, al prever que la seguridad ciudadana es responsabilidad "*exclusiva*" del Gobierno de la Ciudad, alteró el régimen competencial previsto en la Constitución Federal, en detrimento de las labores asignadas al resto de órdenes de gobierno.

Ahora bien, comparto la determinación de este Alto Tribunal consistente en declarar la invalidez únicamente de la porción normativa "*exclusiva*" del artículo 41, numeral 1, de la Constitución General, pues como se sostuvo por este Tribunal Pleno, la norma regula un ámbito que no le corresponde y asume como propias

y exclusivas, una serie de competencias que constitucionalmente competen a otros órdenes de gobierno.

Asimismo, al declararse la inconstitucionalidad de la porción normativa "*exclusiva*", esta Suprema Corte reconoció la validez del resto de la norma que básicamente señala que la seguridad ciudadana es responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México. De esta manera, coincido en que el resto de la norma no tiene vicio de constitucionalidad, pues al invalidarse la porción "*exclusiva*", ya no existe una invasión competencial, toda vez que la seguridad pública es una función a cargo de todos los órdenes de gobierno.

Considero importante señalar que el término "*seguridad ciudadana*" empleado por el Constituyente de la Ciudad de México puede equipararse a la *seguridad pública*. En este sentido, como lo ha interpretado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,[1] el concepto de seguridad ciudadana es el término más adecuado para identificar a la seguridad pública.

La seguridad pública o ciudadana ha sido identificada como "a*quella función del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicas*".[2]

Así, la seguridad pública se encuentra acotada al tema referente al mantenimiento de la paz y orden públicos y, en consecuencia, está íntimamente asociada con la facultad punitiva del Estado, esto es, con la persecución y sanción de los delitos cometidos dentro de la jurisdicción de un Estado.

En efecto, de acuerdo con lo previsto en los artículos 21[3] y 73, fracción XXIII,[4] de la Constitución General –reformados el 26 de marzo de 2019–, la seguridad

[1] Así lo sostuvo la Comisión en su informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos (10 de mayo de 2010), refiriendo al respecto, que el concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para abordar los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de "seguridad pública", "seguridad humana", "seguridad interior".
[2] García Ramos, José María, "Seguridad Ciudadana y la Seguridad Nacional en México: Hacia un Marco Conceptual", *Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales*, México, 2005, Vol. XLVII, Núm. 194, mayo-agosto, pp. 33 a 52.
[3] "**Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.
"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de

pública es una materia concurrente que se encuentra a cargo de los tres nIveles de gobierno que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, y será el Congreso de la Unión quien fije las bases de la coordinación que debe existir entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios.

Siguiendo esta línea argumentativa –y partiendo de que ya se declaró la invalidez de la porción "*exclusiva*"– el resto de la norma puede leerse armónicamente en el sentido de que, cuando la Constitución Local establece que "*la seguridad ciudadana es responsabilidad del Gobierno de la Ciudad* ", se refiere únicamente a que las obligaciones que corresponden a la Ciudad de México en materia de seguridad pública recaen únicamente en el gobierno central de la Ciudad, enfatizando que es una responsabilidad del Estado y no de las personas, de manera que del resto de la norma no se advierte una vulneración competencial en detrimento de la Federación en materia de seguridad pública.

Lo anterior se robustece, además, a partir del procedimiento legislativo, pues conforme a la versión taquigráfica de las sesiones de la Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos, de veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, se advierte que

---

las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

"Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: …"

[4] "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"…

"XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones; …"

el Constituyente de la Ciudad de México no pretendió delinear las atribuciones de la Federación en materia de seguridad pública.

Por el contrario, la porción normativa que refiere que *la seguridad ciudadana es responsabilidad del Gobierno de la Ciudad*, no es más que una reacción de esa comisión parlamentaria para dar certeza a las autoridades y habitantes de la Ciudad de México, de que debe ser en el gobierno central –y no en sus habitantes– en quien recae la seguridad de las personas.

En efecto, como se puede apreciar en la referida sesión parlamentaria, la propuesta original de redacción de este artículo implicaba que la seguridad pública en la Ciudad de México era una tarea encomendada al Gobierno de la Ciudad en colaboración con sus habitantes. Sin embargo, a propuesta del diputado Javier Quijano y Baz,[5] se modificó la redacción de este artículo, pues la referencia a que se trata de una responsabilidad del Estado en colaboración con los habitantes, podía implicar que el gobierno eludiera su obligación so pretexto de no haber contado con la colaboración de los habitantes.

En este sentido, se acordó –en Comisión– modificar la redacción para quedar como finalmente se promulgó, en el entendido de que la seguridad de los habitantes es responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México.[6]

Por tanto, con base en lo anterior y toda vez que se declaró la invalidez de la porción "*exclusiva*", coincido en que el resto de la norma impugnada no vulnera las competencias de la Federación en materia de seguridad pública.

[5] "El C. diputado Javier Quijano y Baz. Muchas gracias. Buenos días, señores. Creo que debe usarse la palabra responsabilidades en singular, la seguridad y la justicia son responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México y esto de decir en colaboración con sus habitantes, me parece que no va. Es responsabilidad de la Ciudad de México, del gobierno de la Ciudad de México, no en colaboración, el gobierno podría decir como no he contado con la colaboración pues no he podido asumir mi obligación de seguridad y de justicia. Entonces yo suprimiría esto de en colaboración con sus habitantes de la Ciudad de México para la prevención, la investigación, la persecución de las infracciones administrativas y delitos, y la impartición de justicia, la reinserción social y el acceso, bueno si se quiere dejar esta frase que a mí no me gusta para nada, pero se podría, pero dejarla en español, no en un anglicismo horrendo de vida libre de violencia, una vida sin violencia."

[6] "El C. diputado Juan Ayala Rivero. En relación a lo que he escuchado, yo propondría esta redacción: La seguridad y la justicia de los habitantes es responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México para la prevención, la investigación, la persecución de las infracciones administrativas y los delitos y la procuración e impartición de justicia, la reinserción social y una vida libre de violencia."

II. Uso medicinal de la *cannabis*.

Con relación a este tema, el Pleno de este Alto Tribunal **reconoció la validez** de los artículos 9, apartado D, numeral 7, y quinto transitorio, de la Constitución de la Ciudad de México, que refieren lo siguiente:

"'**Artículo 9**

"'Ciudad solidaria

"'…

"'D. Derecho a la salud

"'…

"'7. A toda persona se le permitirá el uso médico y terapéutico de la *cannabis sativa*, índica, americana o marihuana y sus derivados, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación aplicable.'

"QUINTO.—Las disposiciones sobre el uso médico y terapéutico de la *cannabis sativa*, índica y americana o marihuana y sus derivados, previstas en el artículo 9, apartado D, párrafo 7 de esta Constitución, entrarán en vigor cuando la ley general en la materia lo disponga."

En este caso, el Pleno determinó que las normas impugnadas son constitucionales porque –reiterando lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017–,[7] no modifican ni alteran los contenidos previstos en la legislación federal, toda vez que al establecer que "*a toda persona se le permitirá el uso médico y terapéutico de la cannabis y sus derivados*", el Constituyente Local no vulneró las competencias exclusivas de la Federación, porque estas normas no tienen una función prescriptiva ni establecen los términos en que se ejercerá ese derecho.

[7] Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, este apartado fue resuelto en sesión de 23 de agosto de 2018, por mayoría de 8 votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández y de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora Icaza, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales. Votaron por la invalidez los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Gutiérrez Ortiz Mena.

Al respecto, como lo señalé cuando resolvimos el precedente referido, coincido con la decisión mayoritaria en el sentido de reconocer la validez de los artículos 9, apartado D, numeral 7, y quinto transitorio, pues desde mi perspectiva estos preceptos no establecen ni regulan un derecho humano, esto es, no tienen un contenido normativo, sino únicamente una remisión a la Constitución y a la legislación aplicable –que en el caso es la Ley General de Salud–, lo cual no afecta el contenido esencial de algún derecho humano ni invade las competencias de la Federación.

Los cuestionados artículos 9, apartado D, numeral 7, y quinto transitorio, deben leerse en forma conjunta y como un sistema, de tal manera que el Constituyente Local sólo informa a los habitantes de esta Ciudad que el Congreso de la Unión, bajo su competencia exclusiva, es quien puede reconocer y, sentar las bases y requisitos operativos para el uso médico y terapéutico de la *cannabis* y sus derivados.

En este sentido, los artículos impugnados pudieran no ser pertinentes o su redacción desafortunada, pues no es habitual que el legislador haga depender un derecho humano de lo que se determine en otra legislación. Sin embargo, ello no genera per se su inconstitucionalidad.

Normalmente, la Constitución Federal remite o delega en el legislador ordinario el desarrollo normativo de un derecho humano o de un principio jurídico, pero la formulación contraria, como en el caso, en el que son las normas locales las que remiten a la propia Constitución, me parece que no produce la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

La fuerza normativa de la Constitución Federal –y en este caso también de la Ley General de Salud por mandato expreso del artículo 73, fracción XVI, constitucional– tiene efectos sobre todo el ordenamiento legal, de manera que no es necesario que la Constitución de la Ciudad de México contemple o regule un derecho humano, pues lo relevante es que al estar reconocido en la Constitución Federal o en los tratados internacionales, cuenta con efectos vinculantes para todas las autoridades.

En efecto, conforme a lo previsto en el artículo 13, apartado A, fracción II, en relación con el artículo 3, fracción XXI, ambos de la Ley General de Salud,[8] la

[8] "**Artículo 13.** La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

prevención del consumo de la *cannabis* forma parte del ámbito de la salubridad general que, de acuerdo con el contenido de los artículos 4, párrafo cuarto[9] y 73, fracción XVI, de la Constitución Federal,[10] es una facultad exclusiva de la Federación.

Esta facultad ha sido ejercida por el legislador federal, quien desde el diecinueve de junio de dos mil diecisiete –cinco meses después de haberse promulgado la Constitución Local–, reconoce en el artículo 235 Bis[11] la posibilidad del uso

"A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud:
"…
"II. En las materias enumeradas en las fracciones I, III, XV Bis, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII del artículo 3o. de esta ley, organizar y operar los servicios respectivos y vigilar su funcionamiento por sí o en coordinación con dependencias y entidades del sector salud."
"**Artículo 3.** En los términos de esta ley, es materia de salubridad general:
"…
"XXI. La prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia."

[9] "**Artículo 4o.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.
"…
"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución."

[10] "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:
"…
"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.
"1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.
"2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.
"3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.
"4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan. …"

[11] "**Artículo 235 Bis.** La Secretaría de Salud deberá diseñar y ejecutar políticas públicas que regulen el uso medicinal de los derivados farmacológicos de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, entre los que se encuentra el tetrahidrocannabinol, sus isómeros y variantes estereoquímicas, así como normar la investigación y producción nacional de los mismos."

medicinal de los derivados farmacológicos de la *cannabis*, para lo cual prevé que sea la Secretaría de Salud quien diseñe y ejecute las políticas públicas que den cumplimiento a esta facultad.

Finalmente, considero necesario señalar que la decisión de este Alto Tribunal y este voto concurrente no se encuentran vinculados con el análisis de la regulación de la Ley General de Salud sobre los distintos usos de la *cannabis*, pues esta controversia se centra, específicamente, en delimitar si los preceptos impugnados vulneran las competencias de la Federación en materia de salubridad general, vinculadas con el uso medicinal de la *cannabis*.

Por las razones anteriores, estoy de acuerdo en reconocer la validez de los artículos 9, apartado D, numeral 7, y quinto transitorio, de la Constitución de la Ciudad de México.

III. Justicia cívica.

Finalmente, en esta sentencia, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **reconoció la validez** del artículo 42, apartado C, numeral 3, de la Constitución Local, que prevé lo siguiente:

"**Artículo 42**

"Seguridad Ciudadana

"…

"C. Coordinación local y nacional en materia de seguridad ciudadana

"…

"3. Las Alcaldías establecerán mecanismos de seguridad ciudadana y justicia cívica acordes a sus necesidades, mismos que deberán coordinarse con el mecanismo de seguimiento en la ejecución de las actividades en la materia, así como opinar y otorgar el aval ante la dependencia o institución encargada de la seguridad ciudadana ante el Gobierno de la Ciudad respecto de la designación, desempeño y remoción de los mandos policiacos en su ámbito territorial.

"…"

En este caso, el Tribunal Pleno declaró infundados los conceptos de invalidez planteados por la parte promovente en los que señaló que la norma impugnada transgredía las competencias exclusivas de la Federación para legislar en materia de justicia cívica e itinerante.

En la sentencia se reiteró lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017,[12] en la que se reconoció la validez de la norma, por considerar que al momento en que se promulgó la Constitución de la Ciudad de México aún no se establecía una facultad en favor de la Federación para legislar sobre justicia cívica.

Lo anterior, pues como se resolvió en el precedente citado, la competencia de la Federación para legislar en materia de justicia cívica –contemplada en el artículo 73, fracción XXIX-Z, de la Constitución Federal–[13] fue establecida en un decreto publicado al mismo tiempo que la norma cuestionada, por lo que aún no le era aplicable al Constituyente de la Ciudad de México.

A mayor abundamiento, el Pleno determinó en aquella ocasión que aun contrastando la norma impugnada con el texto vigente de la Constitución, no existe violación a las esferas de competencia, pues de la exposición de motivos de la reforma de la Constitución General se advierte que la ley general en materia de justicia cívica únicamente será un referente normativo y no distribuirá competencias.

En este sentido, al igual que lo manifesté cuando resolvimos la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, estoy de acuerdo en que el artículo 42, apartado C, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México, no invade la esfera de competencias de la Federación,

[12] Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, este apartado fue resuelto en sesión de 23 de agosto de 2018, por mayoría de 10 votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales, en el sentido de reconocer la validez de la norma impugnada. Por la invalidez votó el Ministro Medina Mora Icaza.

[13] "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"…

"XXIX-Z. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases a los que deberán sujetarse los órdenes de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia, en materia de justicia cívica e itinerante, y."

al prever que las Alcaldías establecerán mecanismos de justicia cívica acordes a sus necesidades.

Sin embargo, **me aparto** de las consideraciones por las que se afirmó en el precedente –ahora reiterado por el Pleno– que la reforma constitucional en materia de justicia cívica aún no entraba en vigor y, que por tanto, la facultad legislativa de la Ciudad de México se mantenía como una competencia residual para legislar en esa materia.

Si bien es cierto que al momento en que fue promulgada la Constitución Local, aún no entraba en vigor la reforma constitucional en materia de justicia cívica e itinerante, ello no puede ser un impedimento para que se analizara su validez a la luz del marco constitucional vigente.

Me parece que en este caso se debía reiterar la razón esencial de la tesis jurisprudencial P./J. 12/2002,[14] en la que el Pleno ha sostenido que, en los juicios abstractos de constitucionalidad, el estudio de los conceptos de invalidez debe hacerse a la luz de las disposiciones de la Constitución General vigentes al momento de resolver.

No obstante, coincido en que la Asamblea Constituyente actuó dentro de sus competencias legislativas para emitir la norma impugnada, pues es un hecho notorio que hasta el momento en que se resolvió esta controversia constitucional, no se había expedido la ley general a la que alude el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia de justicia cívica, por lo que el Congreso de la Unión aún no asumía su competencia y no había emitido los principios y bases tendentes a regular este sistema de justicia.

Por estos motivos, coincido en que la norma impugnada no vulnera las competencias de la Federación en materia de justicia cívica.

De esta manera, con base en las consideraciones de este voto concurrente y con los matices antes anunciados, estoy de acuerdo con la sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[14] "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE SE HAGAN VALER DEBE EFECTUARSE A LA LUZ DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL VIGENTES AL MOMENTO DE RESOLVER." Registro digital: 187883. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. *y su Gaceta;* Tomo XV, febrero de 2002; página 418.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de marzo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 97/2017, promovida por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

En sesión de diez de septiembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno discutió y resolvió la presente Controversia Constitucional en la que la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión planteó la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Constitución Política de la Ciudad de México, entre ellos, el artículo 9, apartado F, numeral 3,[1] pues a su juicio, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México invadió las competencias del Congreso de la Unión para legislar sobre el carácter de *inembargable e irrenunciable* del agua y el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

Presento este voto concurrente, ya que si bien voté por la validez del artículo 9, apartado F, numeral 3, en la porciones normativas "*inembargable, irrenunciable*" y "*La gestión del agua será pública y sin fines de lucro*", considero necesario ahondar en las razones por las cuales dicho artículo no viola, sino que amplía, el derecho fundamental al agua contenido en el artículo 4o. constitucional.[2]

[1] "**Artículo 9 de la Constitución de la Ciudad de México.** Ciudad solidaria…
"F. Derecho al agua y a su saneamiento
"1. Toda persona tiene derecho al acceso, a la disposición y saneamiento de agua potable suficiente, salubre, segura, asequible, accesible y de calidad para el uso personal y doméstico de una forma adecuada a la dignidad, la vida y la salud; así como a solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.
"2. La Ciudad garantizará la cobertura universal del agua, su acceso diario, continuo, equitativo y sustentable. Se incentivará la captación del agua pluvial.
"3. El agua es un bien público, social y cultural. Es inalienable, inembargable, irrenunciable y esencial para la vida. La gestión del agua será pública y sin fines de lucro.
"…"

[2] "**Artículo 4o.** Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines."

I. Criterio mayoritario

La sentencia divide en dos el estudio del artículo, primero en cuanto a la porción "i*nembargable, irrenunciable*", y segundo, sobre la porción "*La gestión del agua será pública y sin fines de lucro*".

En relación con la primera porción, la sentencia recoge las consideraciones establecidas en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas,[3] misma que reconoció la validez del artículo 9, apartado F, numeral 3, en la porción normativa "E*s inalienable, inembargable, irrenunciable*", ya que conforme al régimen competencial constitucional, las entidades federativas cuentan con una competencia residual sobre las aguas que no sean nacionales y se encuentren dentro de su territorio.

Por otro lado, la sentencia señala que la porción "*la gestión del agua será pública y sin fines de lucro*" se refiere únicamente a la gestión del agua potable para uso personal y doméstico.

En este sentido, establece que la prestación de los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de agu3as residuales, le corresponden constitucionalmente a los Municipios. Sin embargo, en este caso, le competen al Gobierno de la Ciudad de México, ya que es una entidad federativa que, por su naturaleza, no cuenta con Municipios.

Así, la sentencia concluye que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México puede establecer estándares sobre cómo debe realizarse el suministro de ese recurso e incluso decidir sobre si su prestación será mediante concesión, o bien, si será pública y sin fines de lucro.

II. Razones del voto

Las razones de mi voto se centrarán únicamente en la validez de la primera porción, tal como lo hice también en mi voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 15/2017, ya que considero que debe profundizarse sobre por qué la misma no genera un problema de definición de derechos fundamentales y además no contradice los principios establecidos en el artículo 4o.

[3] Resuelta en este apartado por unanimidad de votos en sesión de Pleno de veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Laynez Potisek.

constitucional, sino que los amplía. Esto, porque le dota un contenido mucho más social al derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua potable.

Como lo mencioné en dicha ocasión, la porción que caracteriza el agua como "inalienable, inembargable e irrenunciable" puede abordarse desde dos dimensiones diferentes: como un problema de distribución de competencias o como un problema de definición de derechos fundamentales.

Aunque la sentencia aborda ambas dimensiones, centra su análisis en la problemática de distribución competencial. En efecto, la resolución sostiene que las entidades federativas tienen una facultad residual para regular el agua, ya que el artículo 27 constitucional sólo reserva competencia a la Federación respecto a las aguas nacionales. En este sentido, concluye que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México tenía facultades constitucionales para establecer la regulación sobre las aguas de jurisdicción local y, en esa medida, para imponerles ciertos atributos o características en su Constitución Local.

Si bien esos argumentos son acertados, me parece que era necesario profundizar en torno a la segunda de las dimensiones, esto es, en cuanto al derecho fundamental al acceso, disposición y saneamiento de agua potable, reconocido en la norma impugnada.

El párrafo sexto del artículo 4o. constitucional contempla el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Adicionalmente, el derecho al agua también se reconoce en el apartado h) del párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,[4] en el apartado c) del párrafo 2 del artículo 24 de la Conven-

[4] "**Artículo 14**
"…
"2. Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:
"…
"h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones."

ción sobre los Derechos del Niño,[5] y en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.[6]

Ahora, al tratarse de un derecho social, tal como sostuve en el **amparo en revisión 566/2015,**[7] el Estado tiene una obligación de proteger de *manera inmediata su núcleo esencial*. Asimismo, el Estado debe generar una política pública que *progresivamente* logre la satisfacción plena del derecho y debe abstenerse de adoptar medidas *regresivas*.

En cuanto al contenido del núcleo esencial de dicho derecho –tal como sostuve en el voto de minoría en la **controversia constitucional 48/2015**–,[8] éste consiste en el acceso a la cantidad mínima razonable de agua para el uso personal y doméstico y para prevenir enfermedades, sobre una base no discriminatoria en la que se incluyan a grupos vulnerables o marginados, además de prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a servicios de saneamiento adecuados.[9] Por esa razón, en ese asunto voté por reconocer la validez de una norma del Estado de Aguascalientes que establecía que ante la falta de pago en tres ocasiones consecutivas, se debía continuar prestando el servicio de agua. En mi opinión, dicha

[5] "**Artículo 24**
"…
"2. Los Estados partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:
"…
"c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente."
[6] "**Artículo 28**
"**Nivel de vida adecuado y protección social**
"…
"2. Los Estados partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas:
"a) Asegurar el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a servicios de agua potable y su acceso a servicios, dispositivos y asistencia de otra índole adecuados a precios asequibles para atender las necesidades relacionadas con su discapacidad."
[7] Resuelto el 15 de febrero de 2017.
[8] Resuelta el primero de diciembre de dos mil dieciséis, bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán.
[9] En el mismo sentido, se pronunció el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la observación general número 15 "El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)".

norma garantizaba el contenido mínimo del derecho, asegurando que el suministro no fuera interrumpido ante la falta de pago.

Adicionalmente, el derecho al agua exige la protección de los demás derechos que son interdependientes de él en términos del artículo 1o. constitucional. En el caso, la protección del derecho al agua se interrelaciona con la protección de otros derechos, tales como el derecho a la vida, la salud, la alimentación, la dignidad humana, un medio ambiente sano, entre otros vinculados con el desarrollo humano. En este sentido, la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos en el caso **Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay,**[10] sostuvo que una reducción en el suministro de agua implicaba también una violación del derecho a la vida digna (artículo 4.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos) en tanto la falta de agua había expuesto a los miembros de dicha comunidad a riesgos y enfermedades.

Ahora, el artículo 9, apartado F, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México no contradice al artículo 4o. constitucional ni a los tratados internacionales de la materia. Por el contrario, reconoce en los mismos términos un derecho universal al acceso al agua potable suficiente, salubre, segura, asequible, accesible y de calidad para el uso personal y doméstico de una forma adecuada a la dignidad, la vida y la salud.

Además, dicho artículo le da al derecho en cuestión una connotación adicional sosteniendo que el agua es "un bien público, social y cultural" y que "(e)s inalienable, inembargable, irrenunciable y esencial para la vida." Ese contenido tampoco es contrario a los principios antes enunciados, sino que, por el contrario, los amplía dándole un sentido mucho más social al derecho en cuestión, lo cual –tal como expliqué en el primer apartado de mi voto concurrente en la referida acción de inconstitucionalidad 15/2017–[11] es constitucional.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de marzo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

[10] Corte Interamericana sobre Derechos Humanos. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay, Sentencia de 24 de agosto de 2010 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 214.
[11] Apartado I: Voto concurrente respecto de la posibilidad de que la Ciudad de México amplíe derechos humanos y reconozca nuevos derechos, páginas 2 a 10.

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

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

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULOS 4o., TERCER PÁRRAFO, Y 11, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PUEDE SER REPRESENTADA EN JUICIO POR EL PRESIDENTE DE SU MESA DIRECTIVA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PUEDE SER REPRESENTADA EN JUICIO POR EL PRESIDENTE DE SU MESA DIRECTIVA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL SUBSECRETARIO DE ASUNTOS JURÍDICOS Y ATENCIÓN CIUDADANA DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO LOCAL (ARTÍCULO 44, FRACCIONES XVII Y XVIII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL PRESIDENTE DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DE DICHO ÓRGANO [ARTÍCULOS 60, FRACCIÓN I, INCISO C) Y 86 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO PARA ESA ENTIDAD FEDERATIVA].

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

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

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

XI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. BASE CONSTITUCIONAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

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

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

XIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA FACULTAD CONCURRENTE DE LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO DEBE INTERPRETARSE EN EL CONTEXTO NORMATIVO QUE ESTABLECE EL SISTEMA GENERAL DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL (ARTÍCULOS 22 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS VIGENTE Y 3o. DE LA LEY DE PLANEACIÓN).

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

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

XVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA FACULTAD CONSTITUCIONAL DE DIRIGIR LA POLÍTICA NACIONAL EN ESTA MATERIA Y EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO URBANO SIN DESCONOCER LA NECESARIA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS EN SU ESFERA COMPETENCIAL.

XVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS DEFINICIONES DE DENSIFICACIÓN, ZONIFICACIÓN, ZONIFICACIÓN PRIMARIA Y ZONIFICACIÓN SECUNDARIA, ESTABLECIDAS EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 3, FRACCIONES

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

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

XX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL AL TENOR DE LA CUAL AL LLEVARSE A CABO LA ZONIFICACIÓN SECUNDARIA EN LAS ZONAS QUE NO SE DETERMINEN DE CONSERVACIÓN, CONSTITUYE UN AUTÉNTICO MANDATO QUE DEJA POCO MARGEN AL MUNICIPIO PARA FORMULAR Y ADMINISTRAR AQUÉLLAS, VULNERANDO CON ELLO SU AUTONOMÍA DE DECISIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 86, FRACCIÓN II, INCISO B), 111, FRACCIÓN II, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].

XXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA LIMITACIÓN A LOS MUNICIPIOS A NO ESTABLECER UN NÚMERO MÍNIMO DE ESPACIOS PARA EL RESGUARDO DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES

DESCONOCE LA PARTICIPACIÓN REAL Y EFECTIVA DE AQUÉLLOS EN LA PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO", DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL ÁMBITO NORMATIVO ATRIBUIDO A LA LEY LOCAL APLICABLE EN LA MATERIA PARA DETERMINAR LA CONCURRENCIA EN LA PLANEACIÓN, ORDENACIÓN Y REGULACIÓN DE ÉSTOS EN EL TERRITORIO ESTATAL, RESULTA INCONSTITUCIONAL, AL REFERIRSE A UNA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 1, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XXIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FACULTAD DEL EJECUTIVO LOCAL PARA ORDENAR LA PUBLICACIÓN E INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO DEL INSTITUTO REGISTRAL Y CATASTRAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL Y LA ZONIFICACIÓN DE TERRITORIO, NO VULNERA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 9, FRACCIÓN IX, 11, FRACCIÓN I, Y 56, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA VERIFICACIÓN DE CONGRUENCIA DE UN PROYECTO DE PLAN O PROGRAMA

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

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

XXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO CON POSTERIORIDAD A LOS TREINTA DÍAS HÁBILES DE SU PUBLICACIÓN EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, RESULTA RAZONABLE Y PROPORCIONAL PARA LA DIFUSIÓN PÚBLICA DE DICHOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA SU ADECUADA PUBLICIDAD, MÁXIME QUE EN TODO CASO ADQUIRIRÁ SU EFICACIA, UNA VEZ TRANSCURRIDO EL PLAZO ESTABLECIDO (ARTÍCULO 57, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE DEL

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

XXVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FACULTAD DEL CONGRESO LOCAL PARA CREAR UN ORGANISMO ENCARGADO DE LA PLANEACIÓN URBANA DE ZONAS METROPOLITANAS O CONURBADAS, NO ES ACORDE AL SISTEMA DE COORDINACIÓN ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, CAUSANDO PERJUICIO A LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES CONFERIDAS A LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO Y GESTIÓN DE ESE TIPO DE ZONAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 20, PÁRRAFO SEGUNDO, Y DÉCIMO TRANSITORIO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

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

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

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

XXXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL CONDICIONAMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE CLAUSURAS O SUSPENSIÓN DE OBRAS A LA EMISIÓN DE UNA RESOLUCIÓN JUDICIAL, TRANSGREDE LA ESFERA MUNICIPAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 367, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", MISMO TÉRMINO QUE TENDRÁ LA AUTORIDAD MUNICIPAL PARA PRESENTAR ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL LA SOLICITUD PARA RATIFICAR LA MEDIDA MEDIANTE UNA SUSPENSIÓN O CLAUSURA"; 370, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y JUDICIALES"; 376, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "JUDICIALES", Y 382, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XXXIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS MEDIDAS CAUTELARES DE SEGURIDAD, ASÍ COMO LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS ESTABLECIDAS EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 368, FRACCIÓN I; Y 375, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y

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

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

XXXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FIJACIÓN DE SENDOS PLAZOS PARA REVISAR Y DICTAMINAR LAS SOLICITUDES DEL PROYECTO EJECUTIVO ARQUITECTÓNICO O LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN, ASÍ COMO LA OBLIGACIÓN DE AUTORIZAR EL PROYECTO O LICENCIA RESPECTIVA, PREVIO PAGO DEL DERECHO CORRESPONDIENTE, SI EL DICTAMEN ASÍ LO RECOMIENDA, CONVIERTE A LA AUTORIDAD MUNICIPAL EN UNA MERA EJECUTORA DE LO ESTABLECIDO POR EL LEGISLADOR VULNERANDO SU COMPETENCIA CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 319 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XXXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA VIGENCIA DE LAS AUTORIZACIONES EN FRACCIONAMIENTOS QUE SE DESARROLLEN EN UNA ETAPA, EN TANTO LOS NUEVOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO, ATLAS DE RIESGO Y DEMÁS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES NO LAS CONTRAVENGAN, GENERA INCERTIDUMBRE EN LAS FACULTADES DEL MUNICIPIO EN MATERIA DE ZONIFICACIÓN, PLANEACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DEL USO DEL SUELO

RECONOCIDAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y, POR ENDE, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 291, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

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

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

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

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

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

XLII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS PREVISIONES ESTABLECIDAS POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA

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

XLIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL AL TENOR DE LA CUAL AL LLEVARSE A CABO LAS DENSIFICACIONES EN FRACCIONAMIENTOS PREVIAMENTE AUTORIZADOS, CUANDO SE REALICEN CAMBIOS DE USO DE SUELO DIFERENTE AL HABITACIONAL, NO SERÁ EXIGIBLE EL ÁREA DE CESIÓN, CONTRAVIENE EL OBJETIVO RELATIVO A LA CREACIÓN, RECUPERACIÓN, MANTENIMIENTO Y DEFENSA DEL ESPACIO PÚBLICO EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, ASÍ COMO EL MANDATO CONSISTENTE EN QUE LAS LEYES LOCALES DEBEN GARANTIZAR QUE SE EFECTÚEN LAS CESIONES CORRESPONDIENTES DE ESPACIOS PÚBLICOS EN PROPORCIÓN ADECUADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 210, PÁRRAFO NOVENO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

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

NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

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

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

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

XLVIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SON INATENDIBLES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR LOS QUE SE RECLAMAN VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES DE MANERA DESVINCULADA A UN PROBLEMA DE INVASIÓN DE ESFERAS (ARTÍCULO 426, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XLIX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ CON EFECTOS ÚNICAMENTE ENTRE LAS PARTES A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, AL PROMOVERSE POR UN MUNICIPIO DE ESA ENTIDAD EN CONTRA DE LA LEGISLACIÓN LOCAL EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 1, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN II, 20, PÁRRAFO SEGUNDO, 79, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO"; 86, FRACCIÓN II, INCISO B), 111, FRACCIÓN II, INCISO B), NUMERALES, 1, 2 Y 3, 136, FRACCIÓN III, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DECRETADAS POR LA FEDERACIÓN O EL ESTADO CONFORME LA LEGISLACIÓN APLICABLE", 210, PÁRRAFOS CUARTO, SEXTO, EN SENDAS

PORCIONES NORMATIVAS "Y LAGUNAS"; Y NOVENO, 250, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LAGUNAS", 291, FRACCIÓN I, 304, FRACCIÓN I, 313, 319, 367, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "MISMO TÉRMINO QUE TENDRÁ LA AUTORIDAD MUNICIPAL PARA PRESENTAR ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL LA SOLICITUD PARA RATIFICAR LA MEDIDA MEDIANTE UNA SUSPENSIÓN O CLAUSURA", 370, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y JUDICIALES", 376, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "JUDICIALES", Y 382, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO, ASÍ COMO TRANSITORIO DÉCIMO DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 17/2018. MUNICIPIO DE APODACA, ESTADO DE NUEVO LEÓN. 9 DE FEBRERO DE 2021. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JOSÉ JUAN TORRES TLAHUIZO.

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

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, Poderes demandados y actos impugnados.** Por escrito recibido el veintidós de enero de dos mil dieciocho[1] en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Óscar Alberto Cantú García y Alejandra Guajardo Villareal, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndico segunda, ambos del **Municipio de Apodaca, Estado de Nuevo León,** promovieron controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo Federal, las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y de los Poderes

[1] Fojas 1 a 212 del expediente principal.

Legislativo y Ejecutivo, estos últimos de la citada entidad federativa, en la que impugnan:

"Normas, actos u omisiones cuya invalidez se reclama.—Se constituyen por los actos impugnados desde la demanda de controversia constitucional 16/2017, ahora con motivo de su primer acto de aplicación consistentes en:

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

"2. La omisión por parte del Poder Ejecutivo Federal, de formular al Congreso General las observaciones (veto) a que se refiere el apartado 'A' del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la referida ley impugnada.

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

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

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

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

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

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

• **Primero. Falta de competencia del Congreso de la Unión para ampliar el objeto de la ley general impugnada y regular de manera sustantiva lo relativo al ordenamiento territorial, uso del suelo y planificación urbana,** en violación a los artículos 73, fracción XXIX-C, en relación con los diversos 40, 41, párrafo primero, 115, fracción V, incisos a), d), f) y h), y último párrafo, 124 y 133, todos de la Constitución Federal.

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

A través de la ley general impugnada, **el Congreso de la Unión determina el contenido y alcance de las disposiciones locales en materia de planeación urbana, zonificación del territorio y la mezcla de usos de suelo,** pues se arrogó la facultad de establecer que los Estados deben emitir disposiciones, por un lado, **"*para la asignación de usos de suelo y destinos compatibles*", "*promoviendo la mezcla de usos de suelo del suelo mixtos*",** y **"*procurando integrar las zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo*";** y por

otro, "***para la asignación de usos del suelo y destinos compatibles***" y "***para que se permitieran o consideraran compatibles los servicios públicos relacionados con la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión, con cualquier uso de suelo y para las zonas urbanizables y no urbanizables***".

Por otra parte, la ley general impugnada **ordena que la zonificación secundaria que se previera en los planes o Programas de Desarrollo Urbano Municipal** debía obedecer a los siguientes **criterios: 1)** Que sólo en las zonas de conservación se puede **regular la mezcla de usos de suelo** y sus actividades; **2)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación **se deben permitir y considerar compatibles los usos residenciales, comerciales y centros de trabajo, quedando prohibido establecer una separación entre los mismos,** siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud e integridad de las personas, o rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y, **3)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, se deberá **permitir la densificación en las edificaciones,** siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; caso en el cual los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El Congreso Federal llega al extremo de establecer que las **políticas y programas de movilidad deberán promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos**, **favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**

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

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

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

Al respecto, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia, al resolver el amparo en revisión 120/2002, precisó que las leyes generales se encuentran por debajo de la Constitución Federal y los tratados internacionales, por lo cual debe tenerse en cuenta que así como los Estados y Municipios deben sujetar el ejercicio de sus funciones a los mandatos de la Carta Magna, también el Congreso de la Unión, por lo que, al expedir leyes generales, siempre debe respetar los principios o mandatos de optimización de ese Pacto Fundamental.

El artículo 3 de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, preveía un **catálogo de políticas públicas** mediante el cual Estados y Municipios, o bien, coordinados entre sí, podían elegir, mezclar y priorizar el ejercicio de sus atribuciones constitucionales en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. **La existencia de ese catálogo garantizaba el margen de libertad política y jurídica necesario y suficiente para que los Estados y Municipios eligieran la orientación y aspectos fun-**

damentales, mediante los cuales procurarían mejorar la calidad de vida de la población rural y urbana dentro de sus jurisdicciones territoriales. Así, **se reflejaba un auténtico federalismo,** en cuanto parte de la premisa implícita de que las diferencias existentes entre Municipios o centros de población, inclusive entre los Estados, exige preservar una variedad de alternativas para lograr la meta de mejorar la calidad de vida de la población rural y urbana, cuya elección concreta o priorización no podía ni convenía predeterminarse en una ley general.

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

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

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

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

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura identificado, en términos generales, como elementos comunes en todas las

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

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

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

En cambio, las leyes generales se relacionan de manera diferente con el ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 115, fracción V, citado, pues éstas tienen por objeto articular las competencias constitucionales de los diferentes órdenes de gobierno, **sin llegar al extremo de anular el aspecto sustantivo de las competencias constitucionales de los Estados y Municipios,**

en lo que corresponde a su jurisdicción territorial; es decir, sin cancelar el margen de libertad política necesaria para configurar su propio y particular contexto, ni la libertad para adoptar e implementar políticas públicas que estimen más convenientes en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano de centros de población ubicados dentro de su jurisdicción.

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

• **Segundo. La ley general impugnada expedida por el Congreso de la Unión viola la forma del Estado Federal, al no dejar margen de libre apreciación a los Estados y Municipios para que, atendiendo a sus particularidades, apliquen sus propias políticas urbanas y establezcan las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines esenciales de la materia, previstas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal.** El Congreso Federal no se limita al cumplimiento estricto de una función delegada por el Poder Constituyente, ni satisface los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica, para justificar la invasión de la competencia municipal en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano, en lo que concierne a su régimen interior y jurisdicción territorial.

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

adecuado desarrollo y localización de actividades económicas y sociales en un espacio determinado.

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

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

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

Lo anterior, siendo que definir y detallar objetivos específicos, políticas públicas individuales y estrategias particulares, **implica el ejercicio de facultades administrativas discrecionales cuyo ejercicio debe estar orientado**

por la libre apreciación de las circunstancias y necesidades particulares de cada localidad.

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

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

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

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

Con la ley general impugnada, todas las políticas públicas deben tender a la consolidación de los centros de población y a la no restricción de la voluntad de los propietarios o poseedores de los predios, terrenos o lotes en el aprovechamiento de los mismos, **sin importar los intereses y/o preferencias de los habitantes de cada centro de población o ciudad** (criterio bajo

el cual pretende diluir la función social que el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, le atribuye al derecho de propiedad privada).

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

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

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

Debe analizarse el contenido y alcance de los artículos 1, en todas sus fracciones, especialmente la número IV, 2, fracciones VIII, XIV y XXI, 3, en todas sus fracciones, particularmente VI, VII, XV y XVIII, 5, fracciones I y V, 6 y 7, en todas sus fracciones, particularmente I y II, 8, fracciones III, XI y XII, 9, fracciones I, III, X, XII, XII y XIV, 11, especialmente el segundo párrafo, 12, 14, 15, 16, 27,

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

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

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

En el contexto normativo de la abrogada ley general de la materia, en términos de su artículo 35, las competencias de los Municipios previstas en los incisos a) y d), y penúltimo párrafo de la fracción V del artículo 115 constitucional, significaban la obligación de determinar: 1) las áreas que integran y delimitan los centros de

población; 2) los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población; 3) los usos y destinos permitidos, condicionados y prohibidos; 4) las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados; 5) la compatibilidad entre los usos y destinos permitidos; así como 6) las densidades de población y construcción, entre otras.

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

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

Tal eliminación obedece a la intención de que no exista más una separación o mezcla adecuada entre usos de suelo predominantes, compatibles, condicionados y prohibidos, no obstante que la existencia de estas categorías normativas no impide la mezcla de usos de suelo, ni son contrarias a los principios de derecho a la propiedad urbana, coherencia y racionalidad, productividad y eficiencia o accesibilidad universal y movilidad, que introduce la ley general impugnada.

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

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

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

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

En el caso de la Cámara de Senadores, **las comisiones involucradas supuestamente sesionaron, sin que exista constancia fehaciente de ello, el trece de octubre de dos mil dieciséis,** mismo día que les fue turnada con

modificaciones la minuta con proyecto de ley remitida por la Cámara de Diputados, **sin que mediara convocatoria o cita de sus respectivos presidentes,** elaborando un supuesto dictamen sobre dicha minuta, respecto del cual **no existe constancia de que fuera remitida por el presidente de la Mesa Directiva de esa Cámara de Origen,** para que finalmente se discutiera y aprobara el mismo día trece de octubre de dos mil dieciséis.

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

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

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

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

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

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

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

• **Sexto. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano Municipal y/o Zonificación de Territorio sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento viola la autonomía municipal y lo subordina al gobierno local.** Los artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56, de la ley local impugnada establecen que la etapa de verificación de congruencia por parte del Gobierno del Estado

debe ser anterior a la etapa de aprobación definitiva del proyecto final de plan o Programa de Desarrollo Urbano Municipal por parte del Ayuntamiento, lo que **viola la autonomía del Municipio** en ejercicio de su potestad de formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo urbano municipal y zonificación de territorio, previsto en la fracción V, inciso a), último párrafo del artículo 115 constitucional.

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

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

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

• Séptimo. La previsión de que el gobierno local califique que el Programa de Desarrollo Urbano Municipal y/o Zonificación de Territorio cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular viola la autonomía municipal. El artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada establece que el objeto del dictamen de congruencia que emita el gobierno local no solo implica la evaluación del proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano y/o Zonificación del Territorio Municipal, en comparación con los planes o programas que integren el nivel superior de planeación en el Sistema Estatal de Planeación,

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

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

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

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

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

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

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

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

y que si el documento publicado indica la fecha a partir de la cual debe entrar en vigor, los efectos jurídicos surten desde la fecha indicada.

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

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

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

• **Décimo. La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey) viola la autonomía municipal.** Los artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio, párrafo

segundo, de la ley local impugnada prevén la creación de dicho organismo, lo cual **vulnera la facultad del Municipio para acordar o convenir libremente esquemas de asociación, coordinación y/o colaboración con el gobierno local y el resto de los Municipios de la zona metropolitana referida, para la creación y/o constitución de dicho organismo, o para el ejercicio conjunto de la función de planeación urbana,** según lo previsto en los artículos 115, fracción II, párrafo primero, fracción III, párrafo tercero, y VI, y 116, fracción VII, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

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

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

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

A su vez, el diverso 158 del mismo ordenamiento señala que el Municipio **podrá celebrar convenios de coordinación o colaboración administrativa** con otros o varios Municipios, con los gobiernos estatal y federal, para la constitución y el funcionamiento de Concejos Intermunicipales de Colaboración para la planeación y ejecución de programas y acciones de interés mutuo; para la adquisición en común de materiales, equipo e instalaciones para los servicios municipales, la adquisición de bienes y servicios por medio de convenios marco o compras consolidadas que le representen mejores condiciones de compra; la

contratación en común de servicios de información, servicios de mantenimiento o de asesoría especializada; la ejecución y el mantenimiento de obra pública; y las demás que consideren convenientes, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales respectivas.

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

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

El objeto de la ley local impugnada fue ampliado de manera novedosa y **atribuye al Congreso Local facultades de fijar normas para ordenar el uso del territorio y para fijar criterios** que le permitieran intervenir de forma directa en la definición **en el ámbito de la planeación y políticas urbanas** (fundación,

crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación). Ese cambio de objeto llevó al Congreso Local a regular aspectos y detalles nunca abordados en la historia de las leyes estatales en materia de asentamientos humanos.

La ampliación del objeto llevó al Congreso Estatal que podía **determinar el contenido y alcance que los Municipios debían dar a las disposiciones concernientes a la planeación urbana, zonificación del territorio y regulación de la mezcla de usos del suelo.**

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

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

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

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

Con lo anterior, **se agotó y anuló el ámbito de libertad política y técnica para que los Municipios puedan configurar su régimen interior bajo los principios democráticos que inspiran el Pacto Federal y el sistema de distribución de competencia constitucionales;** pues de manera injustificada amplió el objeto de la ley estatal impugnada, pretendiendo imponer bajo el principio de jerarquía normativa, la orientación y contenido de las políticas públicas de ordenamiento territorial y urbanas (crecimiento, conservación, mejoramiento y consolidación), así como reglas y prohibiciones específicas relacionadas con la forma en que pretende que las autoridades municipales ejerzan sus atribuciones al expedir planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipal, **al grado de prescribir un único modelo de desarrollo urbano, de total flexibilización, para que prevalezca en todos y cada uno de los Municipios y centros de población, sin importar sus contextos particulares y la opinión de las comunidades locales y regionales.**

• Décimo segundo. Falta de competencia del Congreso de Nuevo León para regular de manera sustantiva y fijar criterio en lo relativo al ordenamiento territorial, uso del suelo, desarrollo urbano, planificación urbana municipal (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación), **así como zonificación y movilidad urbana.** El Congreso Estatal no se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer que las políticas y programas de movilidad deberán promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

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

• Décimo tercero. El Congreso Local se extralimitó en su facultad legislativa, vulnerando la forma del Estado federal, al imponer un único modelo de desarrollo urbano y establecer a detalle los contenidos y estrategias normativas que deberán seguir todos los Municipios de la entidad, quedando

prácticamente sin libertad de elección en cuanto a las políticas públicas o estrategias que puedan emplear para la consecución de los fines establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, generando desregulación del sector inmobiliario y maximizar las utilidades de los inversores. Lo anterior, a diferencia del criterio bajo el cual se discutió y aprobó la expedición de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

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

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

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

Por lo menos en lo que se refiere al área metropolitana de Monterrey y al centro de población localizado en el Municipio actor, **los instrumentos normativos**

expedidos al amparo de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano avanzaron en la línea de que resulta necesario hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, flexibilizando en algunas zonas o distritos la mezcla de los usos de suelo y la densificación de los centros de población.

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

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

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

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

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

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

El artículo 136 de la ley local impugnada ahora dispone que corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los Programas de Desarrollo Urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como: I. Áreas urbanas o urbanizadas;

II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y, **III. Áreas no urbanizables, en los siguientes términos: a) por causa de preservación ecológica, decretadas por la Federación o el Estado conforme a la legislación aplicable.**

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

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

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

Acorde con los artículos 10, fracciones XII y XXI, 57 y 76 de la ley general de la materia, se advierte que es **responsabilidad de la Legislatura Local**

establecer en favor de las haciendas municipales, sin exención alguna (salvo las autorizadas constitucionalmente), **las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su división, fraccionamiento y consolidación,** y para el financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la **"consolidación"** y el crecimiento urbano; además de prever las especificaciones **que garanticen que se efectúen las donaciones y "cesiones" correspondientes a las vías públicas locales, "equipamientos" y "espacios públicos" que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población;** así como establecer disposiciones tendentes a que los planes y Programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de densificación, **garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del "polígono sujeto a densificación".**

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

6) los planes o programas municipales de desarrollo urbano deben incluir los aspectos relacionados con la creación del espacio público y las alternativas para su expansión; y, **7)** los Municipios deben vigilar y promover que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

• **Décimo séptimo. La previsión relativa al "área libre complementaria" viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público.** El artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada establece que **en densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria a razón del 8% sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos;** regla que no satisface los principios que orientan la política pública adoptada en la ley general de la materia para la **creación y ampliación del espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, en los casos de zonas sujetas a políticas de densificación;** lo cual vulnera los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal.

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

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

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

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

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

5. No se garantiza la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo que establezcan las normas internacionales u oficiales aplicables, de manera que cada colonia, barrio o localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las mencionadas normas.

6. No se permite que los planes o programas municipales de desarrollo urbano puedan incluir los aspectos relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales.

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

• **Décimo octavo. La previsión de que por lo menos el 30% del área de cesión municipal se destine a jardines viola la autonomía municipal.** Los artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada establecen que las áreas de cesión municipal podrán diseñarse como plazas, jardines "y lagunas", con la única restricción que por lo menos el 30% deberán ser jardines; lo cual permitiría que el 70% de área de cesión municipal pudiera darse bajo el diseño de una "laguna"; lo cual viola los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, V, último párrafo, y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 4, fracción VII, y 76, párrafo

segundo, de la ley general de la materia, que establecen como requisitos del espacio público (área de cesión municipal) su "habitabilidad" y que no sean residuales ni estén ubicados en "zonas inundables" o de riesgos.

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

• **Décimo noveno. La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas y jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario.** Los artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada establecen la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines, a cargo de quien solicite la autorización de subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado, lo cual **no genera certeza y seguridad jurídica para determinar si esa obligación se actualiza a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorización.**

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

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

• **Vigésimo. La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras**

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

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

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

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

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

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

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

• **Vigésimo segundo. La reducción de plazos para que el Municipio resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver.** Los artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la ley local impugnada, reducen prácticamente todos los plazos previstos en lo que se refiere al ejercicio del Ayuntamiento de sus potestades respecto a la **determinación y regulación de los plazos previstos para que las autoridades resuelvan**

las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones en el ámbito de sus competencias, lo cual violan la autonomía municipal, la división de poderes y la supremacía constitucional, pues ello desconoce la competencia constitucional de los Municipios para regular las materias y procedimientos administrativos que le corresponden, pues no se consideran las capacidades institucionales ni la complejidad de revisar cada solicitud, para efectos de determinar los tiempos de revisión de papelería, trámite, autorización y expedición de licencias.

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

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

Lo anterior genera incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al momento o lapso dentro del cual el titular del permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización **puede ejercer la prerrogativa que en el mismo se consigne;** no obstante que es un hecho notorio que las condiciones sociales,

económicas, culturales, medioambientales, jurídica y de infraestructura en los centros de población no son estáticas, sino dinámicas.

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

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

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

• Vigésimo cuarto. El Congreso del Estado desarrolló deficientemente su función legislativa en lo que se refiere a la regulación de aspectos relacionados con la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídica, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional. Aunque la ley local impugnada tomo una parte de la estructura y contenido de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, **dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de dicha ley,** que entre otras cosas establecía que los Municipios

debían prever en sus Programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población, **que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano cumplieran con las siguientes características:** a) Que no tuvieran pendientes mayores al 45%; b) Que el suelo no tuviera fallas o fracturas geológicas; c) Que no fuera susceptible de derrumbes o deslizamientos; d) Que no sea colapsable, dispersivo, granular suelto o corrosivo; e) Que no sea expansivo; f) Que no sea inundable o pantanoso; g) Que no se encuentre dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes; h) Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos; y, i) Que no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos, entre otras.

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

De igual manera, **la ley local impugnada modificó sustancialmente el enfoque de lo que establecía el artículo 121, fracción III, inciso b), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano** Estatal, que preveía un **principio general de prevención en materia de planeación urbana por cuestiones de riesgo,** como medida tendente a promover e incrementar la resiliencia urbana, al establecer que la zonificación primaria del territorio, **debía considerar áreas no urbanizables por "prevención de riesgos";** mientras que ahora el artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada, establece que la zonificación primaria del territorio debe considerar áreas no urbanizables **"*por altos riesgos mitigables conforme lo determinen los atlas de riesgo federal, estatal o municipal*",** puesto que la eficacia delimitativa de las eventuales medidas de mitigación no pueden prejuzgarse desde el nivel de planeación urbana, donde las políticas de zonificación se determinan en función de estudios generales o información a nivel de zona, no en estudios a nivel detalle de un predio o de una parte del mismo.

El cambio de enfoque provoca que sea mucho más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada

área bajo la clasificación de área no urbanizable "***por altos riesgos no mitigables*"**, cuando antes esa clasificación de área no urbanizable solo debía atender a la "***prevención de riesgos***", lo que **hacía más sencillo proteger desde el ámbito de la planeación urbana la seguridad e integridad físicas de las personas y sus bienes.**

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

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

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

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

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

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

Por su parte, el artículo 3 de la Ley de Gobierno Municipal Local, establece que las relaciones entre los Poderes del Estado y los Municipios deberán estar

regidas por los principios de solidaridad, subsidiariedad, así como la **coordinación, colaboración y respeto a la autonomía de los Municipios.**

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

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

CUARTO.—**Radicación, turno y admisión.** Mediante proveído de presidencia de veintidós de enero de dos mil dieciocho, se ordenó formar y registrar esta controversia constitucional bajo el número **17/2018** y se designó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos como instructora en el procedimiento.[2]

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

QUINTO.—**Contestación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de la mesa directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dio contestación a la demanda,[4] la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

[2] Fojas 249 a 250 del expediente principal.
[3] Fojas 251 a 253 del expediente principal.
[4] Fojas 321 a 410 del expediente principal.

SEXTO.—**Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.** El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, en representación del gobernador constitucional del Estado, dio contestación a la demanda,[5] la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

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

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

NOVENO.—**Contestación del Congreso del Estado de Nuevo León.** El nueve de abril de dos mil dieciocho, la presidenta del Congreso del Estado dio contestación a la demanda de cuenta,[8] la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

DÉCIMO.—**Opinión del procurador general de la República.** Este funcionario emitió su opinión el sentido de que debe sobreseer por una parte, y por otra, declarar la validez de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.[9]

[5] Fojas 414 a 417 del expediente principal.
[6] Fojas 653 a 754 del expediente principal.
[7] Fojas 761 a 814 del expediente principal.
[8] Fojas 819 a 877 del expediente principal.
[9] Fojas 995 a 1077 del expediente principal.

DÉCIMO PRIMERO.—**Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintiocho de agosto de dos mil dieciocho se llevó a cabo la audiencia prevista en los artículos 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 artículo 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.[10]

DÉCIMO SEGUNDO.—**Returno.** Por auto de catorce de marzo de dos mil diecinueve dictado por el presidente de este Alto Tribunal, se returnó el presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, al sustituir a la Ministra en retiro Margarita Beatriz Luna Ramos.[11]

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, incisos b) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;[12] 10, fracción I[13] y 11, fracción V,[14] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

[10] Fojas 1103 a 1106 del expediente principal.
[11] Foja 1111 del expediente principal.
[12] **Ley reglamentaria de la materia.**
"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"**I.** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre ...
"**b)** La Federación y un Municipio; ...
"**i)** Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."
[13] "**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."
[14] "**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...
"**V.** Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

Federación, en relación con el punto tercero y el punto 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 Federales y de la entidad federativa respectiva, en la que se impugna la constitucionalidad de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis; y de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

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

En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[15] este Tribunal Constitucional es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos.

Por su parte, de acuerdo con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales,[16] **el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en**

[15] **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."
[16] **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."

términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, suscriben la demanda de controversia constitucional Óscar Alberto Cantú García y Alejandra Guajardo Villarreal, en su carácter de presidente municipal y síndico segunda, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio actor, lo que acreditan mediante copias certificadas de sus constancias de mayoría emitidas el once de junio de dos mil quince por la Comisión Municipal Electoral respectiva, así como el acta de la sesión permanente de cómputo para la renovación de Ayuntamiento, publicada en el Periódico Oficial Local el veinticuatro de junio de dos mil quince, de cuya lectura se desprende que los promoventes fueron electos para ocupar los cargos que ostentan en el periodo comprendido del treinta y uno de octubre de dos mil quince al treinta de octubre de dos mil dieciocho.[17]

Ahora, conforme al artículo 34, fracción I, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León,[18] la representación del Ayuntamiento será ejercida de manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico o síndico segundo según corresponda; por tanto, en el caso, **quienes suscriben la demanda de esta controversia cuentan con legitimación activa para promoverla.**

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

---

[17] Fojas 213 a 239 del expediente principal.

[18] **Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León.**

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

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

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

El artículo 105, fracción I, inciso i),[19] de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Por su parte, los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero,[20] de la mencionada ley reglamentaria, establecen que serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

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

---

[19] **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."

[20] **Ley reglamentaria de la materia.**
"**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...
"**II.** Como demandado, la entidad, Poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."
"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

Por el **Poder Ejecutivo Federal** compareció Misha Leonel Granados Fernández, en su carácter de consejero jurídico de dicho Poder, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nueve de junio de dos mil diecisiete;[21] aunado a ello, cabe señalar que el nueve de enero de dos mil uno fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el ***"Acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan",***[22] dentro de los que se incluyen las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal; por tanto, resulta claro que **dicha autoridad cuenta legitimación pasiva en este asunto.**

Respecto a la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,** compareció Edgar Romo García, quien se ostenta como presidente de su mesa directiva, lo que acredita mediante copia certificada del Diario de Debates de dicho órgano legislativo, de primero de febrero de dos mil dieciocho, relativo a la toma de protesta de ese funcionario para ocupar dicho cargo;[23] además, ejerce su representación legal en términos del artículo 23, numeral 1, inciso l), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;[24] por tanto,

---

[21] Foja 267 del expediente principal.

[22] "ACUERDO

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

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

[23] Fojas 412 a 413 del expediente.

[24] **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**Artículo 23.**

"1. **Son atribuciones del presidente de la mesa directiva** las siguientes: ...

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

cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio constitucional en representación de la Cámara de Diputados.

Por la **Cámara de Senadores del Congreso de la Unión,** compareció Ernesto Javier Cordero Arroyo, con el carácter de presidente de su mesa directiva, lo que acredita con la copia certificada del acta de la junta previa de dicho órgano legislativo, de treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, de la cual se desprende su designación para el cargo que ostenta;[25] y de conformidad con los artículos 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[26] ejerce su representación legal; por tanto, cuenta **con legitimación procesal para comparecer en este asunto, en representación de la Cámara de Senadores.**

Ahora bien, el **Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León** compareció por conducto de Homero Antonio Cantú Ochoa, en su carácter de subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno Local y en representación del gobernador de la entidad federativa, lo cual acredita con la copia certificada del oficio 17-A/2015[27] de seis de octubre de dos mil quince, en el que se contiene su designación; y atento a lo dispuesto en el artículo 44, fracciones XVII y XVIII del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado,[28] cuenta con facultades para representar tanto

[25] Páginas 815 a 818 del expediente.
[26] **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**.
"**Artículo 67.**
"1. **El presidente de la mesa directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores.** En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones: ..."
[27] Páginas 815 a 818 del expediente.
[28] **Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León**.
"**Artículo 44. Corresponden al Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana,** las siguientes atribuciones: ...
"XVII. **Representar jurídicamente al secretario** y, sin perjuicio de los establecido en la fracción XXXIX del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y en parte inicial del artículo 10 de este reglamento, **al titular del Poder Ejecutivo, en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial,** administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en asuntos de carácter extrajudicial.

al secretario general como al titular del Ejecutivo, ante esta instancia constitucional; por tanto, **cuenta con legitimación pasiva para intervenir en esta controversia.**

Finalmente, por lo que respecta al **Poder Legislativo del Estado de Nuevo León,** compareció Karina Marlen Barrón Perales, quien se ostentó como presidenta de su Diputación Permanente, lo que se acredita mediante copia certificada del Decreto 1004 de dieciséis de febrero de dos mil dieciocho,[29] en el cual consta su designación para dicho cargo; y además, ejerce la representación legal de dicho órgano legislativo, de conformidad con los artículos 60, fracción I, inciso c) y 86 Bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León,[30] por tanto, **cuenta con la legitimación pasiva necesaria para comparecer en este procedimiento constitucional.**

CUARTO.—**Oportunidad.** En torno a este aspecto, del escrito de demanda se advierte que el Municipio actor impugna, por un lado, la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano,** publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil

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

[29] Páginas 885 a 884 del expediente.

[30] **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.**

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

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

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

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

dieciséis; y por otro, el Decreto 312, relativo a la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León,** publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, legislación esta última que el Municipio considera como primer acto de aplicación de la ley general antes mencionada.

De conformidad con la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia,[31] **tratándose de normas generales, la demanda deberá promoverse a partir del día siguiente de la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.**

Atento a ello, en cuanto a la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León,** publicada en el Periódico Oficial local el veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, el plazo legal de treinta días hábiles transcurrió del martes veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete al martes veintitrés de enero de dos mil dieciocho;[32] por lo que al haberse presentado la demanda respectiva el veintidós de enero de dos mil dieciocho, debe concluirse que **fue promovida oportunamente respecto a la referida ley local.**

Finalmente, por lo que respecta a la impugnación de las disposiciones contenidas en la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano,** una mayoría de seis Ministras y Ministros inte-

[31] **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."

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

grantes de este Tribunal Pleno[33] estima que su impugnación también resulta oportuna en esta instancia constitucional, pues la aplicación de esa legislación marco derivó en la expedición de la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León,** por parte del Congreso de dicha entidad federativa.

Lo anterior, sin que pase inadvertido que el Municipio actor impugnó previamente, en la **controversia constitucional 20/2017,** diversas disposiciones y actos derivados de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano** con motivo de su publicación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, pues ello de ninguna manera desvirtúa la oportunidad en la impugnación de dicha legislación a través de la presente controversia constitucional, toda vez que, como se precisó, **su acto de aplicación ha tenido lugar con la expedición de la ley local impugnada en este asunto,** lo que hace factible el análisis conjunto que, en su caso, se realice en el fondo del asunto.

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

En primer término, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio que, en el caso, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción IV del artículo 19, en relación con la fracción II del

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

diverso 20, ambos de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales,[34] toda vez que **las normas y actos impugnados por el Municipio de Apodaca, Estado de Nuevo León,** contenidas y derivados de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, han sido objeto de análisis y resolución en la diversa controversia constitucional 20/2017,**[35] la cual fue promovida por el mismo Municipio, en contra de las mismas autoridades demandas, haciendo valer idénticos conceptos de invalidez, por lo que procede **sobreseer** en este aspecto.

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

En torno a ello, este Tribunal Pleno observa que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 22, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que ha sido una posición reiterada de este Alto Tribunal que **para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir,** por lo que, ante una manifestación imprecisa o genérica como la que hace valer el Municipio actor, la Suprema Corte de

[34] **Ley reglamentaria de la materia.**
"**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...
"**IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia,** o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, **siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez,** en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."
"**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...
"II. **Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.**"
[35] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de nueve de febrero de dos mil veintiuno.

Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente, criterio que encuentra apoyo en la **jurisprudencia P./J. 64/2009,**[36] de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461, registro digital: 166990).

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

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

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

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL. Con la adición al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en ella. En dicha materia las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. La ley relativa es la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones originales tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. El indicado ordenamiento fue modificado en 1981 y 1984, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarlo a las reformas del artículo 115 de la Constitución General de la República. De este modo, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la ley general, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional." (Jurisprudencia **P./J. 15/2011,** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 886, registro digital: 161384).

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA. La facultad constitucional concurrente en materia de asentamientos humanos prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que estas facultades de planeación de los distintos niveles de

gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. En este sentido, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: a) La normativa, que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diferentes niveles de gobierno; y, b) La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste." (Jurisprudencia **P./J. 16/2011,** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, registro digital: 161382).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"‘f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

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

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

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

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

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

"Si bien esta fracción se reformó en diciembre de mil novecientos noventa y nueve, su contenido solamente se alteró de manera parcial, al agregarse como facultades la formulación de planes de desarrollo regional [actual inciso c)]; control y vigilancia de la utilización de suelo [actual inciso d)]; formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros [actual inciso h)]; y, celebración de convenios para administración y custodia de zonas federales [actual inciso i)]. Por lo que la facultad concurrente municipal relativa a los asentamientos humanos ya se encontraba como tal desde mil novecientos ochenta y tres, siendo que la reforma de mil novecientos noventa y nueve simplemente tuvo como finalidad aclarar la redacción creando incisos, tal como se advierte del dictamen de la Cámara de Origen sobre las nueve iniciativas que se presentaron para la reforma al artículo 115 por parte de diversos grupos parlamentarios.[37]

[37] Dictamen de la Cámara de Origen: "4.5 Se corrige el actual modelo de redacción que contiene la fracción V del artículo 115 constitucional para abrirlo en incisos y dar mayor claridad a cada una de

"Fue entonces, en la reforma de dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, cuando se estableció de manera expresa la facultad municipal relacionada con la zonificación y planes de desarrollo urbano, pero sin la intención del Constituyente de que esta facultad fuera más allá de una intervención por parte del Municipio en las facultades estatales y federales en la materia, originarias desde la reforma de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, como lo hemos referido anteriormente; tan es así, que el Municipio en estos momentos históricos era todavía 'administrado' y no 'gobernado' por un Ayuntamiento.[38]

"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.

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."

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

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

"Considerando lo anterior puede decirse que, frente al ámbito competencial del Municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la ley general respectiva. La primera, consistente en distribuir competencias en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, regular mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, pero sin convertir al Municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno. Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 17/2011, de rubro: 'ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA.'[39]

"Así, mediante el ejercicio de estas atribuciones de distribución y regulación, el Congreso puede establecer una legislación sobre asentamientos humanos

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

que prevea las líneas generales y objetivos comunes del desarrollo territorial a nivel nacional, con objeto de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, esto es, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, pero respetando un ámbito de autonomía efectiva para el Municipio."

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

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

Considerando	Tema
SÉPTIMO	**Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado federal, la descentralización política y la autonomía municipal.** Análisis de los conceptos de invalidez décimo primero, décimo segundo y décimo tercero.

OCTAVO	**Impugnaciones dirigidas a combatir las facultades del Ejecutivo Local relacionadas con los planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipal y la Zonificación de Territorio.** Análisis de los conceptos de invalidez quinto, sexto, séptimo y octavo. **A. La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder (artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada).** Análisis del quinto concepto de invalidez. **B. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano Municipal y/o Zonificación de Territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al gobierno local (artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56, de la ley local impugnada).** Análisis del sexto concepto de invalidez. **C. La previsión de que el gobierno local califique que el Programa de Desarrollo Urbano Municipal y/o Zonificación de Territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículos 3, fracción XIX, y 53, fracción IX, de la ley local impugnada).** Análisis del séptimo concepto de invalidez. **D. La previsión de que los planes y Programas de Desarrollo Urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local (artículo 57 de la ley local impugnada).** Análisis del octavo concepto de invalidez.
NOVENO	**Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local. (artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo, y 328, de la ley local impugnada).** Análisis del noveno concepto de invalidez.

DÉCIMO	**La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal (artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio, párrafo segundo, de la ley local impugnada).** Análisis del décimo concepto de invalidez.
DÉCIMO PRIMERO	**La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal (artículos 110, fracción II, 112, párrafo tercero, 136, fracción III, inciso a), de la ley local impugnada).** Análisis del décimo quinto concepto de invalidez.
DÉCIMO SEGUNDO	**La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local (artículos 367, párrafo segundo, 368, 370, 375, 376, 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la ley local impugnada).** Análisis del vigésimo concepto de invalidez.
DÉCIMO TERCERO	**La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver (artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la ley local impugnada).** Análisis del vigésimo segundo concepto de invalidez.
DÉCIMO CUARTO	**La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica (artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la ley local impugnada).** Análisis del vigésimo tercer concepto de invalidez.
DÉCIMO QUINTO	**El Congreso del Estado desarrolló deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídica, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional (artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada).** Análisis del vigésimo cuarto concepto de invalidez.
DÉCIMO SEXTO	**La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano**

	de desarrollo urbano viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones. Análisis del vigésimo quinto concepto de invalidez.
DÉCIMO SÉPTIMO	**Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria.** Análisis de los conceptos de invalidez décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno. **A. Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales violan la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada).** Análisis del décimo sexto concepto de invalidez. **B. La previsión relativa al "área libre complementaria", viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada).** Análisis del décimo séptimo concepto de invalidez. **C. La previsión de que por lo menos el 30% del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada).** Análisis del décimo octavo concepto de invalidez. **D. La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada).** Análisis del décimo noveno concepto de invalidez.
DÉCIMO OCTAVO	**Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria (artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), y 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada).** Análisis del vigésimo primer concepto de invalidez.

DÉCIMO NOVENO	**La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana (artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada).** Análisis del décimo cuarto concepto de invalidez.

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

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

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

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

tercero concepto de invalidez). Artículos 3, 11, 79, 86, 88 y 111 de la ley local impugnada.

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

Lo alegado por el Municipio actor en torno a los preceptos que impugna en este apartado resulta **parcialmente fundado.**

Como se ha mencionado, este Tribunal Constitucional ha desarrollado una doctrina jurisprudencial en torno a la materia de asentamientos humanos, atendiendo, por una parte, a lo resuelto por este Pleno en las **controversias constitucionales 94/2009, 99/2009** y **100/2009;**[40] pero, además, acorde con lo sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal al resolver la diversa **controversia 62/2011.**[41]

En primer término, se ha reconocido que la regulación del dominio del suelo tiene sustento en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, del cual se desprende que la Nación tendrá, en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, por lo que se deben dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y

[40] Promovidas, respectivamente, por los Municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, todos del Estado de Nuevo León, resueltas en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once, por unanimidad de once votos.
[41] Promovida por el Municipio de Xaltocan, del Estado de Tlaxcala, en su sesión celebrada el once de abril de dos mil doce, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Fernando Franco González Salas y presidente Sergio A. Valls Hernández (ponente). Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

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

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

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

Exposición de motivos:

"Los elementos y acciones que inciden en los centros urbanos de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, lo que implica que para la ordenación de los centros urbanos, las acciones de los Ayuntamientos, Gobiernos Estatales y del propio Gobierno Federal deberán darse de acuerdo con las competencias que la Constitución General de la República les ha conferido, respondiendo a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana, debiendo por tanto fijarse dichas bases en la Carta Fundamental y en la ley reglamentaria correspondiente.

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

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

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

"La multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano nos lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las entidades federativas entre sí, y de éstas con la Federación, como única forma de ser congruente al federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida. Federalizar estas acciones públicas, sería una posición conservadora, antihistórica, que escindiría responsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal; sólo la

acción compartida entre la Federación y los Estados permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral.

"...

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

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

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

Dictamen. Cámara de Diputados:

"La adición de la fracción XXIX-C al artículo 73 constitucional, facultará al Congreso de la Unión para legislar en materia de asentamientos humanos. Esta disposición fundamentará la expedición de una ley federal que defina bases generales para regular y coordinar la incidencia de los tres niveles gubernamentales en el ordenamiento de los centros de población.

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

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

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

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

Cabe mencionar que la referida ley general fue modificada en los años de mil novecientos ochenta y uno y mil novecientos ochenta y cuatro, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 de la Constitución Federal.

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

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

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

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

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

Ley de Planeación

"Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de

ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

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

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

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

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

En efecto, el artículo 115, fracción V, enumera las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, a la materia de asentamientos humanos,

pero estableciendo en su acápite que **éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas**. Dicho precepto constitucional dispone:

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

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

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

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

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

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

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

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

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

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

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

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

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

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

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

Así, se reconoció que, en ejercicio de las facultades que derivan del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General, el Congreso de la Unión determinó abrogar la Ley General de Asentamientos Humanos publicada el veintiu-

no de julio de mil novecientos noventa y tres, para dar paso a la vigente Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, donde se **plasma un modelo de desarrollo urbano con una visión de planeación a largo plazo, basado en principios y objetivos distintos a los de la legislación anterior,** en el que se promueven los usos de suelo mixtos, la densificación sustentable de las edificaciones, y el transporte público peatonal y no motorizado.

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

No obstante, en ese estudio también se precisó que los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa ***"y evitar la imposición de cajones de estacionamiento",*** ambos de la ley general de la materia, resultaban **inconstitucionales**[42] por las razones siguientes:

"A diferencia de las disposiciones antes analizadas donde, en términos generales, el Congreso de la Unión se limitó a establecer los principios y bases

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

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

"En esencia, el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,[43] de la ley general de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria[44] en las zonas que no se determinen de conservación, se deben:

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

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

[43] "Artículo 59. ...
"II. En las zonas que no se determinen de conservación:
"a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;
"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.
"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo; y,
"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."
[44] La zonificación secundaria se define en el artículo 3, fracción XL, de la Ley General de Asentamientos Humanos, como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.

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

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

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

"En términos generales en tal precepto se establece una directriz que los distintos órdenes de gobierno deben atender para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos, dejando que sean las autoridades de los distintos órdenes de gobierno encargadas de su implementación quienes determinen, de acuerdo con las peculiaridades del desarrollo urbano de su ámbito territorial, su concreta aplicación.

"No obstante, por lo que hace a la porción normativa de ese precepto que dice: 'y evitar la imposición de cajones de estacionamiento',[45] se observa que

[45] "Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ...

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

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

Ley general de la materia	Ley local impugnada
"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.	"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de Nuevo León.
"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:	"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:
"I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país, con	"I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para planear, regular y ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos

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

pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente;	en el Estado, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente;
"II. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;	"II. Establecer la concurrencia del Estado y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal;
"III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación de la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los Centros de Población y Asentamientos Humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos;	"III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre el Estado y los Municipios para la planeación de la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los Centros de Población y Asentamientos Humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos y la cercanía de los ciudadanos con los bienes, servicios y fuentes de empleo que requieren para desempeñar sus actividades urbanas;
"IV. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población, y	"IV. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos de suelo y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población;
"V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia. ..."	"V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia."

Ley general de la materia	Ley local impugnada
Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...	Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...
XIX. Crecimiento: política o acción urbana tendiente a ordenar y regular las zonas para la expansión física de los centros de población; (sic)	X. Crecimiento: acción tendente a ordenar y regular las zonas para la expansión física de los centros de población; (sic)
...	...
XII. Densificación: Acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes y la población flotante por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras;	XXIII. Densificación: acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras;
...	...
XXXVIII. Zonificación: la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos de suelo y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento;	XCV. Zonificación: la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de crecimiento, conservación, consolidación y mejoramiento;
XXXIX. Zonificación primaria: la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; comprendiendo las áreas urbanizadas y áreas urbanizables, incluyendo las reservas de crecimiento, las áreas no urbanizables y las áreas naturales protegidas, así como la red de vialidades primarias; y,	XCVI. Zonificación primaria: la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; comprendiendo las áreas urbanizadas y áreas urbanizables, incluyendo las reservas de crecimiento, las áreas no urbanizables y las áreas naturales protegidas, así como la red de vialidades primarias; y,
XL. Zonificación secundaria: la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.	XCVII. Zonificación secundaria: la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.

Ley general de la materia	Ley local impugnada
"Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: "... "II. Fomentar la distribución equitativa del espacio público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios; ..."	"Artículo 79. Las políticas públicas para la movilidad urbana deberán cumplir con los principios establecidos en la presente ley, así como contemplar los lineamientos siguientes: ... "II. Fomentar la distribución equitativa del espacio público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios; ..."
Ley general de la materia	**Ley local impugnada**
"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."	"Artículo 86. Los Programas de Desarrollo Urbano de centros de población son los instrumentos que integran el conjunto de disposiciones y normas para ordenar y regular su zonificación, reservas, usos y destinos del suelo y sus compatibilidades, las especificaciones de las densidades de población, construcción y ocupación, que tiendan a mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios. "Los Programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población deberán contener, además de lo estipulado en el artículo 56 de esta ley, lo siguiente: ..."
Ley general de la materia	**Ley local impugnada**
"Artículo 59. Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.	"Artículo 111. La zonificación que se establezca en los planes y Programas de Desarrollo Urbano correspondientes, deberá observar lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

"VIII. La identificación y medidas para la protección de las zonas de salvaguarda

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

y derechos de vía, especialmente en áreas de instalaciones de riesgo o sean consideradas de seguridad nacional, compensando a los propietarios afectados por estas medidas; y,

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

"La zonificación secundaria se establecerá en los planes o programas municipales de desarrollo urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo; y, "c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."	

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

Lo anterior, máxime que, en concordancia con el artículo 11[46] de la ley general de la materia, los artículos 11 y 88[47] de la ley local impugnada prevén,

[46] "**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; ..."

[47] "**Artículo 11.** Corresponde a los Municipios:
"I. Elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, incluyendo la zonificación prevista en lo conducente, adoptando normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, así como aprobar los reglamentos y disposiciones de carácter general en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación, construcción, estacionamientos, así como vigilar su cumplimiento; tratándose de los planes

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

"...

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

"...

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

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

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

"3. Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho

costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo;

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

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

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

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

"...

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

"...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En términos generales, se advierte que tal precepto establece una directriz para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos; no obstante, por la porción que dice: ***"y evitar la imposición***

***de cajones de estacionamiento*", se traduce en un mandato concreto que obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano**. De esta manera, el orden de gobierno municipal se convierte en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidos por el legislador local, lo cual **desconoce la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez.**

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

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

OCTAVO.—**Impugnaciones dirigidas a combatir las facultades del Ejecutivo Local relacionadas con los planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipal y la Zonificación de Territorio. Análisis de los conceptos de invalidez quinto, sexto, séptimo y octavo.** El Municipio actor combate las facultades otorgadas al Ejecutivo del Estado de Nuevo León en relación con los planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipal y Zonificación del Territorio alegando que ello afecta su autonomía constitucional y lo subordinan a dicho Poder, conforme a lo siguiente:

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

• En su sexto concepto de invalidez sostiene que la previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano Municipal y/o Zonificación de Territorio sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento viola la autonomía municipal y lo subordina al gobierno local (artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56, de la ley local impugnada).

• En su séptimo concepto de invalidez aduce que la previsión de que el gobierno local califique que el Programa de Desarrollo Urbano Municipal y/o Zonificación de Territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada).

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

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

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

"IX. <u>Ordenar la publicación en el Periódico Oficial del Estado y la inscripción</u> en la Dirección de Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León <u>de los distintos planes, así como de los Programas de Desarrollo Urbano, a solicitud de las autoridades que corresponda</u>."

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

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

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

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

"Artículo 52. El Estado a través de la secretaría, de oficio, en los casos de los planes o programas, o a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal, tratándose de los programas referidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, analizará y verificará que los proyectos de planes o Programas de Desarrollo Urbano, terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento, como requisito previo a su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en la Dirección del Registro

Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, guarden apropiada congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal."

"Artículo 53. El análisis de la congruencia, entre los planes o Programas de Desarrollo Urbano se realizará respecto a los siguientes temas: ...

"IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, Programas de Desarrollo Urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."

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

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

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

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

"IV. Los proyectos de los planes o programas o las modificaciones a los vigentes estarán disponibles para la consulta pública durante un plazo de 30- treinta

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

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

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

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

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

"La primera audiencia pública se hará el primer día del plazo de la consulta pública, para dar inicio al proceso de participación social y tendrá el propósito de presentar el proyecto de plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, en los objetivos y en las estrategias planteadas.

Se informarán los principales cambios y modificaciones a las zonas afectadas; del procedimiento para presentar las propuestas, comentarios y observaciones, se responderá a las preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes a la audiencia, sea de manera verbal o por escrito, en este último caso, se firmarán y sellarán de recibido.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"La secretaria procederá a analizar el documento que se le presente con respecto a cada uno de los temas o puntos de congruencia que establece (sic) los artículo (sic) 53 y 54 segundo párrafo, de esta ley, y en caso de detectar incongruencias, dentro de los siguientes 90-noventa días hábiles contados a

partir del día siguiente al que fue recibida la solicitud, formulará las recomendaciones que considere procedentes para que el proyecto de que se trate sea revisado o modificado, y poder emitir el dictamen de congruencia correspondiente a efecto de proceder a su aprobación definitiva, a la publicación en el Periódico Oficial del Estado e inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado.

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

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

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

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

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

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

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

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

"Artículo 115. ...

(Reformada, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)
"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

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

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

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)
"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción."

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"VII. Analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos programas municipales de desarrollo

urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal;

"VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal; ...

"XXVI. Atender las consultas que realicen los Municipios sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, y ..."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

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

"...

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

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

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

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

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

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

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

Además, una vez que el Municipio presenta solicitud de consulta ante la autoridad competente del Estado **sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste del programa municipal respecto de la planeación estatal y federal,** la entidad federativa debe, en el **plazo de noventa días hábiles,** dar respuesta precisa de si existe congruencia y ajuste entre dicho programa municipal y el de aquellos otros órdenes gubernamentales, en la inteligencia de que **si omite pronunciamiento al respecto opera la afirmativa ficta;** en tanto que si

la autoridad estatal dictamina desfavorablemente, **deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el ente municipal efectúe modificaciones y ajustes.**

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

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

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

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

y federal, **ello como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.**

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

B. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano Municipal y/o Zonificación de Territorio sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento viola la autonomía municipal y lo subordina al gobierno local (artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56, de la ley local impugnada). Análisis del sexto concepto de invalidez.

Por otra parte, resulta **infundado el sexto concepto de invalidez** del actor, donde sostiene que el artículo 52 de la ley local impugnada invade su competencia y transgrede el artículo 44 de la ley general de la materia por establecer que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano Municipal y/o Zonificación de Territorio sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento.

El artículo 52 impugnado por el demandante establece lo siguiente:

"Artículo 52. El Estado a través de la secretaría, de oficio, en los casos de los planes o programas, o a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal, tratándose de los programas referidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 50[48] de esta ley, analizará y verificará que

[48] "**Artículo 50.** El sistema estatal de planeación del desarrollo urbano es el conjunto de planes o programas tendientes al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la regulación de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad, y estará integrado por:
"I. El programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano;

los proyectos de planes o Programas de Desarrollo Urbano, terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento, como requisito previo a su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, guarden apropiada congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal."

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

Atendiendo a los mandatos de la legislación general en estudio, su artículo 10, fracción VII, determina que corresponde a las entidades federativas analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán

"II. Los programas regionales de desarrollo urbano;
"III. Los programas metropolitanos o de zonas conurbadas;
"IV. Los programas sectoriales;
"**V. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;**
"**VI. Los Programas de Desarrollo Urbano de centros de población;** y,
"**VII. Los programas parciales.**
"Los planes o programas citados en el párrafo anterior se regirán por las disposiciones de esta ley, por las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, y demás normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables; serán obligatorios, deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano y, en su caso, deberán de contar con los dictámenes de validación y congruencia que deberán solicitar."

observar los distintos programas municipales de desarrollo urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal; y conforme al diverso 44 de ese propio ordenamiento, **en caso de detectar inconsistencias, justificar clara y expresamente las recomendaciones que considere pertinentes.**

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

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

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

C. La previsión de que el gobierno local califique que el Programa de Desarrollo Urbano Municipal y/o Zonificación de Territorio cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular viola la autonomía

municipal (artículos 3, fracción XIX, y 53, fracción IX, de la ley local impugnada). Análisis del séptimo concepto de invalidez.

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

El dispositivo impugnado establece lo siguiente:

"Artículo 53. El análisis de la congruencia, entre los planes o Programas de Desarrollo Urbano se realizará respecto a los siguientes temas: ...

"IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, Programas de Desarrollo Urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."

Ahora bien, en los artículos 10, fracción II,[49] y 11, fracción XXII,[50] de la ley general de la materia, se otorgan facultades a los Estados y Municipios, respectivamente, para que los primeros establezcan normas conforme a las cuales se

[49] "**Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas: ...
"II. **Establecer normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación a que se refiere esta ley**."
[50] "**Artículo 11.** Corresponde a los Municipios: ...
"XXII. **Crear los mecanismos de consulta ciudadana** para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de desarrollo urbano y los que de ellos emanen de conformidad con lo dispuesto por esta ley."

promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación; y para que los segundos establezcan mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de desarrollo urbano.

Por su parte, el numeral 30 de la referida ley general[51] determina la obligación de las entidades federativas de determinar la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o Programas de Desarrollo Urbano.

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

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

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

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

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

[51] "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...
"II. **Establecer normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación a que se refiere esta ley**."

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"c) Una vez concluido el proceso de consulta la autoridad competente verificará la congruencia del proyecto del plan o Programa de Desarrollo Urbano

o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de servicios públicos relacionadas;

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

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

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

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

"La Secretaria procederá a analizar el documento que se le presente con respecto a cada uno de los temas o puntos de congruencia que establece (sic) los artículo (sic) 53 y 54 segundo párrafo, de esta ley, y en caso de detectar incongruencias, dentro de los siguientes 90-noventa días hábiles contados a

partir del día siguiente al que fue recibida la solicitud, formulará las recomendaciones que considere procedentes para que el proyecto de que se trate sea revisado o modificado, y poder emitir el dictamen de congruencia correspondiente a efecto de proceder a su aprobación definitiva, a la publicación en el Periódico Oficial del Estado e inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado.

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

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

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

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

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

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

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

Incluso, una vez concluido el proceso de consulta, la autoridad local competente se encuentra vinculada a verificar la congruencia de los planes y Programas de Desarrollo Urbano respectivos, contando con un plazo de treinta días hábiles, prorrogables a sesenta, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo con la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes.

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

Atento a lo anterior, cabe recordar que corresponde a las entidades federativas verificar la congruencia del plan o Programa de Desarrollo Urbano Municipal con la planeación estatal y federal, a través de dictámenes de congruencia estatal; y al Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o Programa de Desarrollo Urbano, debe consultar a la autoridad competente local sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal.

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

En ese sentido, y siendo acorde con las previsiones de la ley general de la materia, el proceso de consulta ciudadano debe resultar acorde con los distin-

tos niveles de planeación tanto estatal y federal, cuya verificación queda a cargo del gobierno de la entidad, hecho lo cual, para su validez y obligatoriedad, deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial local correspondiente, así como su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio respectivo. Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada.

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

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

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

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

la Constitución Federal, esto es, **en los términos de las leyes federales y estatales relativas.**

La previsión impugnada sujeta la entrada en vigor de los planes y Programas de Desarrollo Urbano a un plazo de treinta días después de su publicación en el Periódico Oficial Local, transcurrido el cual deberán ser inscritos dentro de los siguientes treinta días a tal publicación, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Catastral local.

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

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

Es aplicable a estos razonamientos la tesis de rubro y texto: "IRRETROACTIVIDAD. LAS NORMAS RIGEN EXCLUSIVAMENTE HECHOS ACONTECIDOS A PARTIR DE SU VIGENCIA. Aunque es verdad que es principio general de derecho que toda norma posterior viene a derogar a la anterior, aquélla no puede ejercer efectos retroactivos sobre situaciones jurídicas establecidas antes de esa vigencia, sino que la norma posterior rige precisa y exclusivamente

los hechos acontecidos a partir de su vigencia." (*Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Segunda Sala, Volumen CXXXV, Tercera Parte, página 161).

Ahora bien, este Tribunal Pleno observa que la previsión normativa impugnada se encuentra dentro del ámbito de libertad de configuración que corresponde a las entidades federativas para legislar los términos en que se desarrollarán las previsiones a nivel local en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, acorde con la fracción I del artículo 10 de la ley general de la materia.[52]

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

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

Aunado a ello, la norma impugnada otorga seguridad jurídica, tanto a la administración pública local y municipal como a la ciudadanía en general, en la medida en que, a través de la previsión de un plazo, su efecto inmediato se difiere con motivo del nuevo plan o Programa de Desarrollo Urbano o a sus modificaciones aprobadas en el ámbito local. En ese sentido, la seguridad jurídica requiere una previsión certera como principio rector, lo cual cumple la norma

[52] "**Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas: ...
"I. **Legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial,** así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta ley."

impugnada al prever un plazo cierto, el cual no resulta ni breve ni excesivo para la difusión pública del instrumento normativo.

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

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

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

traduce en una intromisión, dependencia o subordinación municipal hacia ese Poder.

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

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

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

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

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

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

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

"Artículo 50. El sistema estatal de planeación del desarrollo urbano es el conjunto de planes o programas tendientes al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la regulación de las acciones de fundación, conser-

vación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad, y estará integrado por: ...

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

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

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

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

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

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

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

En efecto, de conformidad con el artículo 10, fracciones IX, X, XVIII, XXII y XXIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano,[53] se dispone que las entidades federativas cuentan con competencia para:

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

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

[53] "**Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas: ...
"IX. **Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la evaluación del impacto urbano y territorial** de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio; las cuales deberán estar incluidas en los planes de desarrollo urbano;
"X. **Participar,** conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, la salvaguarda de la población que se ubique en los polígonos de protección y amortiguamiento determinados por los planes de desarrollo urbano; así como **en la protección del patrimonio natural y cultural,** y de las zonas de valor ambiental del equilibrio ecológico de los centros de población; ...
"XVIII. **Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales relativas, al impacto urbano o regional** de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad de que se trate; ...
"XXII. **Formular y aplicar las políticas, así como realizar las acciones en materia de estructuración urbana, gestión del suelo, conservación del patrimonio natural y cultural y accesibilidad universal, incluyendo la movilidad;**
"XXIII. **Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales aplicables al impacto territorial de obras y proyectos** que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad de que se trate."

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

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

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

En ese sentido, **no se advierte afectación alguna a la competencia constitucional del Municipio en torno a las facultades que las disposiciones impugnadas otorgan a la Secretaría de Desarrollo Sustentable Local,** en lo relativo a la regulación técnica del patrimonio cultural inmueble, así como la planeación urbana y el ordenamiento territorial relacionado con la imagen y estética urbana en la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado, pues, como se indicó, ello se encuadra dentro del ámbito de sus atribuciones para regular y evaluar el impacto urbano o regional de obras y proyectos, teniendo en cuenta aspectos técnicos de carácter hidrológico, geológico, geotécnico, entre otros, pues ello busca armonizar, unificar y estandarizar criterios aplicables en toda la entidad federativa, incluso por razones de seguridad e interés público.

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

DÉCIMO.—**La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey) viola la autonomía municipal.** En su décimo concepto de invalidez, el Municipio actor sostiene que los artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio, párrafo segundo, de la ley local impugnada prevén la creación de dicho organismo, lo cual vulnera la facultad municipal para acordar o convenir libremente esquemas de asociación, coordinación y/o colaboración con el gobierno local y el resto de los Muni-

cipios de la zona metropolitana referida, para la creación y/o constitución de dicho organismo, o para el ejercicio conjunto de la función de planeación urbana, según lo previsto en los artículos 115, fracción II, párrafo primero, III, párrafo tercero, y VI, y 116, fracción VII, segundo párrafo, de la Constitución Federal. Asimismo, aduce que ni en la Constitución Federal, ni en la local de Nuevo León, ni en la ley general de la materia se contempla en forma expresa la facultad de las Legislaturas Locales para crear organismos descentralizados que desarrollen la función pública de planeación urbana o de gestión de las demás funciones o servicios públicos municipales.

Refiere que de los artículos 157 y 158 de la ley local impugnada se desprenden las facultades del Municipio para: **1)** convenir y acordar con otros Municipios, así como con los gobiernos local y federal, la coordinación relacionada con la planeación y programación del desarrollo municipal, así como la ejecución de acciones conjuntas para cumplir con los fines de la administración pública municipal; y **2)** celebrar convenios de coordinación o colaboración administrativa con otros Municipios, así como con los gobiernos local y federal, para la constitución y el funcionamiento de Concejos Intermunicipales de Colaboración. En tanto que el diverso 159 del propio ordenamiento dispone que los Municipios podrán suscribir convenios de coordinación (que son aquellos que tienen por objeto la colaboración interinstitucional para mejorar la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función, sin que ninguna de las partes ceda a la otra la atribución, en todo o en parte, respecto de la materia correspondiente); y convenios de asociación con objeto común (que son aquellos en los que las partes se proponen a prestar un servicio público o ejercer alguna de sus funciones de manera conjunta, creando para tal efecto un organismo paramunicipal en el cual las partes depositen la totalidad de las atribuciones que les correspondan, en términos del acuerdo que al efecto adopten).

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

"Para los efectos de coordinación y concertación de planes y programas, el Congreso del Estado legislará sobre la creación de un Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana, respetando las facultades y obligaciones constitucionales otorgadas a los tres niveles de Gobierno."

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

"Para tal efecto, remitirán al Congreso del Estado las iniciativas que resulten necesarias, las cuales deberán formularse atendiendo lo señalado en la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y Municipios; la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León; Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León; Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León y demás leyes aplicables."

Son **fundados** lo argumentos del Municipio actor.

El artículo 115, fracciones III, párrafo tercero, y VI, así como el diverso 116, fracción VII, párrafo segundo, ambos de la Constitución Federal, de los cuales se duele el Municipio actor, disponen lo siguiente:

"Artículo 115. ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

(Adicionado [N. de E. Reformado], D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo corres-

pondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

"...

"(Reformada, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia."

"Artículo 116. ...

"VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

"Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior."

De lo transcrito se desprende que los Municipios cuentan con la competencia constitucional para, por un lado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan; asimismo, pueden celebrar convenio con el Estado al que pertenecen, a efecto de que éste último asuma la prestación de sus servicios y funciones públicas, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario; y por otro, que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, **la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.**

Ahora bien, los artículos 31, 32 y 33 de la ley general de la materia[54] regulan lo relativo a la **constitución de programas metropolitanos y zonas conurbadas, a través de la coordinación de la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas**, atendiendo fundamentalmente a **dos supuestos concretos:**

a) Zona metropolitana o conurbada interestatal, la cual comprende dos o más centros de población situados en los territorios de entidades federativas vecinas, la cual se regirá por una **Comisión de Ordenamiento** de carácter permanente, integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada Municipio que lo integre, así como un representante de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano quien lo presidirá, y tendrá como facultades establecer mecanismos de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado; formular y aprobar el programa de ordenación de la zona metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionar y evaluar su cumplimiento; y,

[54] "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."

b) Zona metropolitana o conurbada estatal, las cuales se encuentran ubicadas en el territorio de dos o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales para planear de manera conjunta su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Por su parte, el artículo 36 de la ley general de la materia[55] determina que la regulación para la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones se llevará a cabo a través de las siguientes instancias:

1) Una **Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación,** la cual se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate; tendrá como atribu-

[55] "Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, **se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.**
"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará **a través de las instancias siguientes:**
"I. **Una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación,** según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;
"II. **Un consejo consultivo de desarrollo metropolitano** que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas.
"Dicho consejo se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector que deberá conformar mayoría en el consejo. Sus integrantes elegirán a quien los presida;
"III. **Los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y Municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente.** La comisión de ordenamiento metropolitano y el consejo consultivo de desarrollo metropolitano que sesionarán por lo menos trimestralmente. Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por esta ley y la legislación estatal aplicable;
"IV. **Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes;** y,
"V. **Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.**"

ciones coordinar la formulación y aprobación de programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento; sesionará por lo menos trimestralmente y podrá contar Subcomisiones o Consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;

2) Un **Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano** que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas; se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno, así como de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector deberá conformar mayoría; sesionará por lo menos trimestralmente y de entre sus integrantes elegirán a quien los presida;

3) Los mecanismos técnicos a cargo de los Estados y Municipios, bajo la figura que corresponda, sesionarán permanentemente. **Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por la ley general de la materia y la legislación estatal aplicable;**

4) Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes; y,

5) Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.

En esos términos, este Tribunal Pleno observa que, atendiendo al marco constitucional, así como el establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, **la constitución, planeación y gestión urbana de las zonas metropolitanas o conurbadas se lleva a cabo a través de la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno,** y en los términos de las instancias y mecanismos que prevé dicho instrumento normativo, **sin que se desprenda habilitación alguna a las entidades federativas para la constitución de organismos que desarrollen de manera exclusiva y excluyente ese tipo de facultades.**

En efecto, la circunstancia de que en el orden normativo local se prevea la facultad del Congreso Local para crear un organismo encargado de la planeación urbana de zonas metropolitanas o conurbadas rompe con el sistema de coordinación establecido en la ley general de la materia, siendo que, además, se dejaría de lado la intervención directa del ente municipal en el ejercicio de sus facultades constitucionales en materia de desarrollo urbano y gestión de ese tipo de zonas, en violación a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones III, párrafo tercero, y VI, así como el 116, fracción VII, párrafo segundo, ambos de la Constitución Federal.

Aunado a ello, este Pleno observa que la constitución de un organismo encaminado al desarrollo de las competencias constitucionales que corresponden al ente municipal en materia de desarrollo urbano podría erigirse en una autoridad intermedia frente al Municipio con respecto al gobierno local, en términos de coordinación y gestión de zonas metropolitanas o conurbado, en violación al artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, teniendo en cuenta que las normas impugnadas no prevén lineamientos o parámetros en torno a su naturaleza, integración y facultades, pues aun y cuando se otorgue derecho de iniciativa ante el Congreso Local a los Municipios de la entidad federativa, lo cierto es que la definición de tales aspectos queda sujeto a la discusión y deliberación en el seno de dicha autoridad legislativa.

Es aplicable el criterio establecido en la **jurisprudencia P./J. 10/2000,**[56] emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "AUTORIDAD INTERMEDIA. INTER-

[56] De texto: "El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando

PRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 509, registro digital: 192326).

Finalmente, es de hacer notar que el primer párrafo del artículo décimo transitorio impugnado resulta igualmente inconstitucional, en la medida en que establece un plazo que vincula al Municipio actor para la creación del organismo metropolitano a que se refiere el artículo 20, segundo párrafo, de la propia ley local impugnada, siendo que, como se expresó, ello no encuentra sustento en la ley general que rige a la materia.

Por lo expuesto, lo procedente es declarar la **invalidez** de los **artículos 20, párrafo segundo,** y **décimo transitorio** de la ley local impugnada.

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

El artículo 136, fracción III, inciso a), impugnado, establece lo siguiente:

"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los Programas

esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno."

de Desarrollo Urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

"a) Por causa de preservación ecológica; decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable;

"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y,

"d) Por pendientes mayores al 45%."

Es **fundado** el argumento del Municipio actor.

En primer término, se debe mencionar que este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 31/2010, en sesión de cinco de abril de dos mil once, ha establecido que tanto la materia de asentamientos humanos como la de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico son constitucionalmente concurrentes y sus disposiciones se desarrollan a través de leyes generales, esto es, los tres niveles de gobierno intervienen en ellas.

Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales los Estados y los Municipios participan en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos; además, establece las normas bajo las que dichos órdenes de gobierno concurrirán, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y en el desarrollo sustentable de los centros de población.

Por su parte, el objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente en el territorio del país.

En este sentido, cuando los planes de desarrollo urbano municipal incidan sobre áreas comprendidas en los programas de ordenamiento ecológico federales o locales, si bien es cierto que los Municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, interviniendo incluso en actos de planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en la entidad federativa, también lo es que los Programas de Desarrollo Urbano Municipal deben ser congruentes con los de ordenamiento ecológico federales y locales, pues no debe perderse de vista que los Municipios no cuentan con una facultad exclusiva y definitiva en las materias de asentamientos urbanos y de protección al ambiente, ya que ambas son de naturaleza constitucional concurrente, por lo que este tipo de facultades municipales deben entenderse sujetas a los lineamientos y a las formalidades que se señalan en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno.

Lo anterior se encuentra recogido en la **jurisprudencia P./J. 38/2011 (9a.),** de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 288, registro digital: 160856).

Asimismo, se estableció que existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de protección al ambiente y de preservación y restau-

ración del equilibrio ecológico prevista en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, que son paralelas y complementarias:

1) La normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diversos niveles de gobierno; y,

2) La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.

Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 37/2011 (9a.), de rubro: "PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 298, registro digital: 160790).

Atendiendo a lo expuesto, los artículos 8o., fracciones V, VIII y XV, 46, fracción X, y penúltimo y antepenúltimo párrafos, 77 Bis, fracción IV, de la **Ley General de Equilibro Ecológico y Protección al Ambiente** disponen, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 8o. Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: ...

"V. La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local; ...

"VIII. La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 Bis 4 de esta ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas; ...

"XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente."

"Artículo 46. Se consideran áreas naturales protegidas: ...

"X. Zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales; y,

"XI. Áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

"...

"Asimismo, corresponde a los Municipios establecer las zonas de conservación ecológica municipales así como las demás categorías, conforme a lo previsto en la legislación local.

"En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población."

"Artículo 77 Bis. Los pueblos indígenas, organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, y demás personas interesadas en destinar voluntariamente a la conservación predios de su propiedad, establecerán, administrarán y manejarán dichas áreas conforme a lo siguiente: ...

"IV. Las áreas destinadas voluntariamente a la conservación se administrarán por su propietario y se manejarán conforme a la estrategia de manejo definida en el certificado. Cuando dichas áreas se ubiquen dentro del polígono de otras áreas naturales protegidas previamente declarada (sic) como tales por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, la estrategia de manejo observará lo dispuesto en las declaratorias y los programas de manejo correspondientes.

"Asimismo, cuando el Ejecutivo Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México establezcan un área natural protegida cuya superficie incluya total o parcialmente una o varias áreas destinadas voluntariamente a la conservación, tomarán en consideración las estrategias de manejo determinadas en los certificados que expida la secretaría."

De los preceptos transcritos se advierte claramente que **los Municipios cuentan con facultades para la creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, zonas de conservación ecológica municipales, las cuales tienen el carácter de áreas naturales protegidas.**

En ese sentido, la norma impugnada por el actor, al prever que corresponde a los Municipios la determinación de zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica como áreas no urbanizables, a través de la zonificación primaria del territorio municipal, únicamente por causa de preservación ecológica decretadas por la Federación o el Estado, desconoce y restringe la referida facultad concurrente municipal reconocida en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente para la creación de áreas naturales protegidas, vulnerando con ello, además, el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal, que reconoce expresamente su competencia para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

En esa medida, lo precedente es declarar la **invalidez** de la porción normativa **"*decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable;*"**, contenida en el **inciso a),** de la **fracción III** del **artículo 136** de la ley local impugnada, la cual, con motivo de ello, deberá leerse: **"*a) Por causa de preservación ecológica;*".**

DÉCIMO SEGUNDO.—**La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local.** En su vigésimo concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 367, párrafo segundo, 368, fracción I, 370, 375, 376, 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la ley local impugnada, establecen como condición para que los Municipios puedan ejecutar clausuras y suspensiones de obras que incumplan con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, de una autorización judicial previa, lo que vulnera la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial, ya que con ello se impide que ejerza por sí y ante sí sus facultades administrativas y ejecutivas, para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas.

Aduce que, de acuerdo con lo resuelto por ese Alto Tribunal en la controversia constitucional 1/95, en el ejercicio de su potestad de mando, la administración pública municipal no se encuentra sujeta a la jurisdicción de los Tribunales de Justicia Administrativa, mucho menos a la potestad jurisdiccional de los tribunales locales, puesto que opera bajo el principio de autotutela administrativa, y que la intervención de la jurisdicción administrativa solamente se actualiza cuando se suscita la impugnación por parte de los particulares que resulten afectados por el acto administrativo.

Así, sostiene que las normas impugnadas transgreden los principios de división de poderes, supremacía constitucional y de autonomía municipal, en su vertiente de autotutela administrativa, ya que desconocen que el Municipio, por conducto de su Ayuntamiento o de la administración pública municipal, constituyen un auténtico órgano de gobierno dotado de autonomía constitucional, siendo que tales previsiones lo colocan en una situación de subordinación frente al Poder Judicial, pues las autoridades administrativas ya no podrán imponer medidas de seguridad como suspensiones o clausuras, sino sólo cuando sea producto de una resolución judicial.

Los artículos impugnados en este apartado establecen lo siguiente:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5-cinco días hábiles, mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura.

"Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que para cada caso correspondan.

"En materia de aplicación, ejecución de medidas cautelares de seguridad y de sanciones los Municipios serán responsables de elaborar los reglamentos o disposiciones administrativas correspondientes."

"Artículo 368. Son medidas cautelares de seguridad las siguientes:

"I. Interrupción inmediata de trabajos cuya ejecución provoque o esté provocando riesgos a la integridad personal o patrimonial de las personas, o a quienes carezcan del permiso correspondiente."

"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales y judiciales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."

"Artículo 375. Serán sanciones administrativas:

"I. La rescisión de convenios;

"II. La demolición o retiro parcial o total de escombros;

"III. La revocación de las licencias, permisos y autorizaciones otorgados;

"IV. El arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; y,

"V. El retiro de los anuncios y sus estructuras."

"Artículo 376. Serán sanciones judiciales:

"I. La suspensión de los trabajos; y,

"II. La clausura, parcial o total de obra."

"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos: ...

"La autoridad judicial competente, a solicitud del Municipio interesado ratificará la medida cautelar de seguridad impuesta por la autoridad municipal en el término de 5-cinco días a partir de recibida la solicitud, en todos los casos.

"En el caso de las suspensiones se considerará medida cautelar judicial, y por tanto no es necesario el derecho de audiencia.

"En el caso de las clausuras, se seguirá el procedimiento de juicio ordinario previsto en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León."

Lo alegado por el Municipio actor, en torno a las normas que impugna, resulta **parcialmente fundado** por lo siguiente.

Este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 19/2017,** en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, analizó el artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y se observó que dicho precepto resultaba inconstitucional,[57] por violentar la competencia prevista a favor de los Municipios en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, **al subordinar el ejercicio de su función de autotutela administrativa para controlar y vigilar la utilización del uso, a la decisión de una autoridad distinta, en este caso, a una perteneciente al Poder Judicial Local,** bajo las siguientes consideraciones:

"Este Tribunal Constitucional ha sostenido que el carácter concurrente de la materia de asentamiento humanos no implica que la facultad otorgada al

[57] Por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo quinto, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial", consistente en declarar la invalidez del artículo 60, fracción VII, en su porción normativa "que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Laynez Potisek votaron por la invalidez de la totalidad de la referida fracción.

Congreso de la Unión para distribuir competencias entre los distintos órdenes de gobierno y regular mediante principios y bases generales el ejercicio de éstas, resulte omnímoda o ilimitada, pues no puede desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, conclusión que encuentra sustento en la jurisprudencia P./J. 17/2011,[58] de rubro: 'ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA.' (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383).

"Entre las atribuciones enlistadas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal se encuentra la señalada con el inciso d), por la que se faculta al Municipio a autorizar, controlar y vigilar la utilización del uso del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

"Tales atribuciones exigen que sea el Municipio quien directamente se encargue de revisar la legalidad de las acciones urbanísticas que se lleven a cabo en su espacio territorial. En este sentido puede decirse que las facultades descritas en el inciso d) de la fracción V del artículo 115 constitucional, constituyen el fundamento de los mecanismos de autotutela administrativa de los que puede hacer uso el Municipio para verificar la legalidad de las acciones urbanísticas que se realicen en su territorio, así como su apego a los planes municipales de desarrollo urbano.

"Ahora bien, en el artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos se establecen dos mandatos específicos: el primero ordena que

[58] De texto: "Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor."

sea en la legislación local donde se definan los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución. Esta prescripción es consistente con la facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución Federal para distribuir competencias en esta materia, la que en este caso se traduce en la atribución que se confiere a los Congresos de los Estados para que establezcan en la ley los supuestos normativos que pueden dar lugar a la suspensión y clausura de obras en ejecución.

"El segundo mandato ordena que en las leyes locales se establezca que la suspensión y clausura de obras en ejecución sea producto de resolución judicial.

"Esta última disposición transgrede la competencia de los Municipios prevista en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, porque subordina el ejercicio de su función de autotutela administrativa para controlar y vigilar la utilización del uso, a la decisión de una autoridad distinta, en este caso, a una perteneciente al Poder Judicial Local, la cual carece de atribuciones constitucionales para intervenir en el control y vigilancia de uso de suelo.

"Por lo anterior, se declara la invalidez del artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, en su porción normativa 'que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial'."

Atento al precedente citado, este Tribunal Pleno observa que, en el caso, los artículos **367, párrafo segundo,** en su porción normativa "mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura", **370,** en su porción normativa "y judiciales", **376, párrafo primero,** en su porción normativa "***judiciales***", y **382, párrafos segundo, tercero y cuarto,** que impugna el Municipio actor resultan **inconstitucionales,** toda vez que el control judicial que establece el legislador local afecta su competencia para decretar suspensiones o clausuras como medidas de seguridad, lo cual **subordina su función de tutela administrativa en materia de asentamientos humanos a la decisión de una autoridad distinta que carece de atribuciones constitucionales para intervenir en la vigilancia del uso de suelo.**

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 368, fracción I; y 375 de la ley local impugnada y declarar la **invalidez** de los **artículos 367, párrafo segundo,** en su porción normativa, "mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura"; **370,** en su porción normativa **"*y judiciales*"; 376, párrafo primero,** en su porción normativa **"*judiciales*",** y **382, párrafos segundo, tercero y cuarto,** de ese mismo ordenamiento, a fin de que éstos últimos preceptos lean como sigue:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5-cinco días hábiles."

"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."

"Artículo 376. Serán sanciones:

"I. La suspensión de los trabajos; y

"II. La clausura, parcial o total de obra."

"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos:

"I. Cuando sin contar con permiso o autorización, el o los propietarios, ordenen, contraten o permitan la realización de alguna excavación, instalación,

construcción, demolición, movimiento de tierra, desmonte o tala de árboles en un predio de su propiedad;

"II. Cuando sin contar con permiso o autorización se realice una excavación, construcción, instalación, o se depositen materiales o escombros que afecten la vía pública, terreno del dominio público o afecto a destino común;

"III. Cuando el alineamiento establezca, al predio, restricciones o afectaciones y éstas no se respeten;

"IV. Cuando el o los propietarios de un predio realicen una construcción sin contar con las constancias o licencias necesarias;

"V. Cuando el o los propietarios den a un predio o construcción un uso o destino diferente al autorizado o incumplan con la densidad, los coeficientes de ocupación y utilización del suelo aplicable;

"VI. Cuando el o los propietarios de un predio o construcción no respeten las disposiciones de la ley, su reglamentación o los planes de desarrollo urbano;

"VII. Cuando se ejecuten obras, instalaciones o edificaciones en lugares prohibidos por la ley, su reglamentación o los planes y Programas de Desarrollo Urbano;

"VIII. Cuando se utilicen, sin las autorizaciones correspondientes, explosivos para excavaciones o demoliciones;

"IX. Cuando se realicen obras de construcción, urbanización y similares relativas a un fraccionamiento, sin contar con la factibilidad, licencia, permiso, o autorización correspondiente;

"X. Cuando se obstaculice o impida en alguna forma el cumplimiento de las ordenes de inspección expedidas por la autoridad competente;

"XI. Cuando se realice o promueva la venta de lotes, predios y edificaciones de un fraccionamiento, sin contar con la licencia, permiso o autorización correspondiente;

"XII. Cuando se promueva o permita la ocupación de un predio o edificación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones correspondientes o violando el uso de suelo que le corresponde; y,

"XIII. Cuando el propietario, poseedor o responsable de obras que se lleven a cabo en inmuebles ubicados en zonas de riesgo establecidas en el atlas de riesgos, realice obras o instalaciones o actos sin permiso o autorizaciones, o teniéndolo no cumpla con el mismo."

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

Asimismo, aduce que la Legislatura Local distorsiona el sistema de competencias constitucional porque agota de forma exhaustiva la regulación de todos los aspectos relacionados con procedimientos administrativos formales o constitutivos a partir de los cuales se conforma la voluntad oficial de la administración pública municipal, respecto a las pretensiones de autorización de los interesados para llevar a cabo acciones urbanas previstas en la ley de la materia, lo cual coloca a los Municipios como meros ejecutores de normas, sin per-

mitir que tengan un razonable margen de libertad para regular procedimientos administrativos y los plazos para resolver, conforme a sus necesidades y condiciones particulares. Las normas impugnadas a que alude el Municipio actor son del tenor siguiente:

"Artículo 259. A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados en el artículo anterior y estando debidamente acompañadas de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar; constituye la factibilidad de uso de suelo: 10-diez días hábiles;

"II. Lineamientos generales de diseño urbano: 10-diez días hábiles;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo: 20-veinte días hábiles;

"IV. Plano de rasantes: 5-cinco días hábiles;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción: 20-veinte días hábiles;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente: 10-diez días hábiles;

"VII. Prórrogas para terminación de obras y reducción de garantías: 15-quince días hábiles;

"VIII. Constancia de terminación de obras, y liberación de garantías: 40-cuarenta días hábiles; y,

"IX. Municipalización: 10-diez días hábiles.

"En caso de que la autoridad competente sea omisa y no notifique personalmente la respuesta al trámite solicitado en los términos arriba señalados para

cada caso y siempre que no se involucren situaciones ilícitas ni sea contraria a la presente ley, planes, programas u otras disposiciones de carácter general en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y asentamientos humanos, se considerará negada la solicitud planteada. La resolución negativa deberá ser notificada al interesado en el término de 3-tres días hábiles para que en su caso haga uso del derecho de interponer los recursos administrativos presentes en esta ley.

"En los reglamentos municipales u otras disposiciones de carácter general expedidos por el Ayuntamiento correspondiente, podrá establecerse un término menor al señalado en el primer párrafo de este artículo, el cual en ningún caso podrá ser mayor."

"Artículo 305. Las autorizaciones de subdivisiones, fusiones, relotificaciones y parcelaciones serán expedidas por la autoridad municipal competente y tendrán por objeto aprobar el número, superficie y dimensiones de los lotes resultantes.

"Las autorizaciones a que se refiere este artículo serán expedidas en el término de 10-diez días hábiles contados a partir de que sean satisfechos los requisitos establecidos en el presente capítulo para su obtención, y tendrán una vigencia de 150-ciento cincuenta días hábiles a partir de su expedición, para la inscripción del predio correspondiente ante el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León."

"Artículo 309. A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados, estando debidamente acompañados de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:

"I. Factibilidad de uso de suelo: 5-cinco días hábiles;

"II. Fijación de lineamientos: 5-cinco días hábiles;

"III. Licencia de uso de suelo; o su modificación: 10-diez días hábiles;

"IV. Licencia de construcción; o su modificación: 10-diez días hábiles;

"V. Prórrogas para terminación de obras: 5-cinco días hábiles;

"VI. Constancia de terminación de obras: 5-cinco días hábiles;

"VII. Proyecto de ventas en condominio, cuando así se requiera y garantía suficiente: 10-diez días hábiles;

"VIII. Prórrogas para terminación de obras en condominio y reducción de garantías: 10-diez días hábiles;

"IX. Constancia de terminación de obras en condominio y liberación de garantías: 10-diez días hábiles; y,

"X. Licencia de uso de edificación: 10-diez días hábiles."

"Artículo 319. La autoridad municipal competente, una vez que reciba la solicitud del proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción, la revisará y dictaminará en un plazo no mayor de 10 -diez días hábiles. En el caso de las personas físicas poseedoras o propietarias de vivienda unifamiliar se dictaminará en un plazo no mayor a 3-tres días. Si el dictamen descalifica el proyecto de construcción, se notificará al solicitante para los efectos que establezcan esta ley y demás disposiciones de carácter general expedidas por el Ayuntamiento. Si el dictamen recomienda autorizar el proyecto de construcción, de inmediato se expedirá la autorización del proyecto ejecutivo arquitectónico o la licencia o permiso de construcción, previo pago del derecho que fije la Ley de Hacienda aplicable: ..."

Lo alegado por el Municipio actor respecto de los artículos 259, 305, párrafo segundo, y 309 de la ley local impugnada resulta **infundado,** pues, como se ha explicado, la fijación de los plazos para que las autoridades locales y municipales den respuesta a las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones de los particulares en la materia que se analiza de ninguna manera inci-

de en el ámbito de la competencia municipal que alega, toda vez que ello se encuentra dentro del ámbito de libertad de configuración que corresponde a las entidades federativas para legislar los términos en que se desarrollarán las previsiones a nivel local en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, acorde con las fracciones I y XXV del artículo 10 de la ley general de la materia,[59] cuya última fracción determina la obligación de prever en la legislación los tiempos de respuesta relativos a las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas.

No obstante, **este Tribunal Pleno advierte que el artículo 319 impugnado resulta inconstitucional** en la medida en que no se limita a establecer un plazo para dar respuesta a una solicitud de proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción, sino que **vincula al Municipio actor para que ejerza las facultades que tiene reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal,** y emita un **dictamen** en un plazo no mayor a diez días hábiles y, en el caso de personas físicas poseedoras o propietarias de vivienda unifamiliar, dicho plazo se reduce a no más de tres días.

En efecto, a diferencia del resto de los preceptos impugnados, el artículo 319 incide directamente en la competencia constitucional del ente municipal, pues el legislador local no se limita a establecer un plazo de respuesta, sino que lo obliga a emitir a dar su opinión entorno la viabilidad de un proyecto de construcción en determinado tiempo establecido por el propio gobierno local y a realizar ciertos actos posteriores en el caso de que el dictamen respectivo resul-

[59] "**Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas:
"I. **Legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial,** así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta ley; ...
"XXV. **Establecer en las leyes** y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, **en las cuales se debe prever por lo menos** las formalidades y requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, **tiempos de respuesta,** medios de impugnación, medidas de seguridad y sanciones, causas de revocación y efectos para la aplicación de afirmativas o negativas fictas, tendientes a garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia."

te favorable para el solicitante, caso en el cual **se obliga al Municipio a expedir la autorización del proyecto ejecutivo arquitectónico o la licencia o permiso de construcción.**

Lo anterior claramente afecta la autonomía del ente municipal, pues, como órgano de gobierno, cuenta con la autonomía para decidir cuándo ejercer sus facultades constitucionales y, en su caso, autorizar o no un respectivo proyecto de obra en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano u ordenamiento territorial, siendo que en el caso concreto, el plazo respectivo obliga al Municipio a emitir un ***dictamen*** y, siendo favorable, se le obliga a expedir la autorización solicitada, lo cual **lo convierte en un mero ejecutor de las reglas establecidas por el legislador local,** vulnerando su competencia constitucional.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 259, 305, segundo párrafo, y 309 de la ley local impugnada; y declarar la **invalidez** del **artículo 319** del propio ordenamiento.

DÉCIMO CUARTO.—**La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica.** En su vigésimo tercer concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la ley local impugnada establecen, para efectos prácticos, que la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de restantes, licencias de uso de suelo y de construcción tendrán vigencia indefinida (sólo para el proyecto ejecutivo se establece una vigencia de 4 años), lo cual viola la autonomía municipal, división de poderes y supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local establecía vigencias definidas para todas las autorizaciones. Tales previsiones, a su parecer, generan incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al momento o lapso dentro del cual el titular del permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización puede ejercer la prerrogativa que en el mismo se consigne; no obstante que es un hecho notorio que las condiciones sociales, económicas, culturales, medioambientales, jurídica y de infraestructura en los centros de población no son estáticas, sino dinámicas.

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

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

Los preceptos impugnados por el Municipio actor establecen lo siguiente:

"Artículo 291. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo tendrán las siguientes vigencias:

"I. En fraccionamientos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o Programas de Desarrollo Urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan."

"Artículo 304. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo, tendrán las siguientes vigencias:

"I. En conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, no generarán derechos adquiridos y estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas

de desarrollo Urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan."

"Artículo 313. Las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, no tendrán vencimiento.

"En caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos, que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización, deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones."

Los preceptos anteriores establecen los siguientes supuestos en relación con la vigencia de ciertas autorizaciones:

a) La regla general dispone que **las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño y el proyecto arquitectónicos o licencia de uso de suelo no tendrán vencimiento** (artículo 313, párrafo primero).

b) **En fraccionamientos que se desarrollen en una etapa,** la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, **estarán vigentes en tanto los nuevos** planes o Programas de Desarrollo Urbano, atlas de riesgo y demás disposiciones legales aplicables **no las contravengan** (artículo 291, fracción I).

c) **En conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa,** la factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes **estarán vigentes en tanto los nuevos** planes o Programas de Desarrollo Urbano, atlas de riesgo y demás disposiciones legales aplicables **no las contravengan** (artículo 304, fracción I); y,

d) **En caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas** en materia de vialidad, los proyectos arqui-

tectónicos que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización, **deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones**.

Por su parte, el diverso numeral 93, último párrafo, invocado por el Municipio actor, del cual aduce que resulta contradictorio con los preceptos mencionados, dispone lo siguiente:

"Artículo 93. La modificación de los planes o Programas de Desarrollo Urbano podrá realizarse en cualquier tiempo por la autoridad competente, cuando ocurra alguna de las siguientes circunstancias:

"I. La variación sustancial de las condiciones y circunstancias que le dieron origen;

"II. Cambios en los aspectos financiero, social y político que los vuelva irrealizables u onerosos para la comunidad o a (sic) los particulares;

"III. Surjan alternativas más favorables por condiciones que no existían o se desconocían en el momento de ser aprobados o por nuevas técnicas que determinen que lo planeado resulta contrario al principio de sustentabilidad, esto avalado por los estudios especializados correspondientes realizados por instituciones oficiales reconocidas en la materia;

"IV. Para incluir proyectos urbanísticos estratégicos no previstos en el programa; y,

"V. Cuando sobrevengan circunstancias que impidan su ejecución.

"La modificación total o parcial de los planes o Programas de Desarrollo Urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualesquier otro derecho adquirido que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación."

Este Tribunal Pleno considera **fundado** lo alegado por el Municipio actor, pues las normas impugnadas violan el principio de seguridad jurídica reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, impactando en la posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación y, primordialmente, control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, la circunstancia de que el legislador local establezca en los artículos 291, fracción I, y 304, fracción I, que las autorizaciones relacionadas con la factibilidad de urbanización y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico y el plano de rasantes **"*estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o Programas de Desarrollo Urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan*",** y por su parte, el determinar en el diverso 313 que las autorizaciones referidas **"*no tendrán vencimiento*", impide al Municipio tener certeza sobre cuándo dejan de tener vigencia tales instrumentos,** lo que se traduce en la imposibilidad del ente municipal para realizar una planeación, zonificación, así como un control y vigilancia adecuada del uso del suelo, pues tales atribuciones dependen, en forma relevante, de la vigencia de los distintos permisos de las autorizaciones y licencias.

Aunado a ello, el hecho de que el término de la vigencia de esos instrumentos se haga depender de la contravención del resto de las disposiciones aplicables, con motivo de **"*una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas*",** hacen posible que, a través de reformas a leyes, normas técnicas, así como a programas o planes de las entidades federativas o, incluso, de la Federación, **se dejen sin efectos actos administrativos que el ente municipal realizó legalmente y en ejercicio de sus facultades constitucionales, afectando, en consecuencia, su autonomía constitucional,** en tanto que, a través de las normas impugnadas, se impide al Municipio contar con certeza para ejercer sus atribuciones constitucionales en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, toda vez que, con las previsiones impugnadas, ello se hace depender de circunstancias ajenas a su voluntad.

Además, como alega el demandante, los preceptos impugnados entran en contradicción con el artículo 93, último párrafo, que invoca, pues la vigencia indefinida de las autorizaciones se hace depender de la modificación total o parcial de los planes o Programas de Desarrollo Urbano, lo que genera inseguridad jurídica incluso para los titulares con derechos adquiridos.

Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** de los **artículos 291, fracción I, 304, fracción I,** y **313** de la ley local impugnada.

DÉCIMO QUINTO.—**El Congreso del Estado desarrolló deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídica, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional.** En su vigésimo cuarto concepto de invalidez, el Municipio actor explica que la ley local impugnada dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, que entre otras cosas establecía que los Municipios debían prever en sus Programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano cumplieran con las siguientes características: **a)** Que no tuvieran pendientes mayores al 45%; **b)** Que el suelo no tuviera fallas o fracturas geológicas; **c)** Que no fuera susceptible de derrumbes o deslizamientos; **d)** Que no sea colapsable, dispersivo, granular suelto o corrosivo; **e)** Que no sea expansivo; **f)** Que no sea inundable o pantanoso; **g)** Que no se encuentre dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes; **h)** Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos; y, **i)** Que no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos, entre otras.

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

Además, señala que la ley local impugnada modificó sustancialmente el enfoque de lo que establecía el artículo 121, fracción III, inciso b), de la abroga-

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

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

El artículo 136 de la ley local impugnada, a que hace referencia el Municipio actor, establece lo siguiente:

"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los Programas de Desarrollo Urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

"a) Por causa de preservación ecológica; decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable;

"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y,

"d) Por pendientes mayores al 45%."

Los argumentos del Municipio actor son **infundados,** pues, por un lado, independientemente de que el Congreso Local haya o no contemplado ciertos supuestos relacionados con la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, de ninguna forma con ello se acredita una afectación directa a la competencia que la Constitución Federal le reconoce al Municipio.

En primer término, en cuanto al alegato relativo a que la ley local impugnada dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de la abrogada Ley de Desarrollo Urano local,[60] que entre otras cosas establecía la obligación de los

[60] "**Artículo 195.** Los Municipios preverán en sus Programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano tengan las siguientes características:
"I. Que las pendientes del suelo sean menores al 45%;
"II. Que el suelo no tenga fallas o fracturas geológicas activas;
"III. Que el suelo no sea susceptible a derrumbes o deslizamientos;
"IV. Que el suelo no sea colapsable, dispersivo, granular suelto, corrosivo o con alto contenido de materia orgánica;
"V. Que el suelo no sea expansivo, a menos que se mejore la capacidad portante o de resistencia del mismo mediante estabilizaciones mecánicas, físicas y fisicoquímicas, indicadas por un laboratorio de mecánica de suelos, avalado por la autoridad municipal, y/o se retire totalmente el material contaminado que por acción química cause daños personales y materiales;
"VI. Que el suelo no sea inundable o pantanoso, a menos que se ejecuten las obras necesarias de saneamiento;
"VII. Que no se encuentren dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes;
"VIII. Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos;

Municipios de prever en sus Programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano tuvieran ciertas características, es de destacar que, de conformidad con el artículo 11, fracción XXIV, de la ley general de la materia,[61] corresponde a los Municipios **promover y ejecutar acciones para prevenir y mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos,** de manera que, independientemente de que el legislador local haya previsto o no la obligación del Municipio para abarcar ciertos aspectos en materia de resiliencia relacionados con las áreas de reserva de suelo, queda al ámbito municipal el regular esos aspectos, atendiendo a las particularidades que se le presenten, lo cual válidamente puede hacer al momento de formular y ejecutar sus planes o Programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población.

Por otra parte, si bien el artículo 196, fracción I, de la anterior Ley de Desarrollo Urbano Municipal local,[62] establecía la prohibición del desarrollo de cualquier acción urbana en terrenos con pendiente natural mayor al 45% (cuarenta y cinco por ciento), lo cierto es que el artículo 136, fracción III, inciso d), del propio ordenamiento, declara como áreas no urbanizables, precisamente, aquellas zonas con pendientes mayores al 45% (cuarenta y cinco por ciento).

"IX. Que en el área no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos;
"X. Que el suelo no tenga usos agropecuarios de alta productividad, bancos de material o actividades extractivas en producción;
"XI. Que el área no sea de recarga acuífera;
"XII. Que el área pueda integrarse al área urbana existente mediante la vialidad y el transporte urbano; y,
"XIII. Que el área pueda ser dotada de infraestructura y los servicios públicos de agua potable, drenaje sanitario, energía eléctrica y alumbrado público."

[61] "**Artículo 11.** Corresponde a los Municipios: ...
"XXIV. **Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos**."

[62] "**Artículo 196.** Las acciones de crecimiento que se pretendan llevar a cabo en terrenos con pendiente natural, se sujetarán a las siguientes disposiciones:
"I. En terrenos con pendiente natural mayor al 45%-cuarenta y cinco queda prohibido el desarrollo de cualquier acción urbana."

Finalmente, en relación con el argumento del Municipio actor consistente en que el artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada considera como áreas no urbanizables aquellas zonas ***"por altos riesgos mitigables conforme lo determinen los atlas de riesgo federal, estatal o municipal"*;** cuando antes, en el artículo 121, fracción III, inciso b), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano estatal,[63] esa clasificación solo debía atender a la ***"prevención de riesgos"***, ello responde los mandatos contenidos en los artículos 10, fracción XXIV, 11, fracción XXIV y 46 de la ley general de la materia, los cuales disponen:

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

"XXIV. Prevenir y evitar la ocupación por asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable."

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

"XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos."

"Artículo 46. Los planes o Programas de Desarrollo Urbano deberán considerar las normas oficiales mexicanas emitidas en la materia, las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos en el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y en los atlas de riesgos para la definición de los

[63] "**Artículo 121.** A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los Programas de Desarrollo Urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue: ...
"I. Áreas urbanas o urbanizadas;
"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,
"III. Áreas no urbanizables:
"a) Por causa de preservación ecológica;
"b) Por prevención de riesgo;
"c) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población; y,
"d) Por tener pendientes mayores al 45%."

usos del suelo, destinos y reservas. Las autorizaciones de construcción, edificación, realización de obras de infraestructura que otorgue la secretaría o las entidades federativas y los Municipios deberán realizar un análisis de riesgo y en su caso definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil."

De los preceptos transcritos, se desprende, por un lado, la obligación de las entidades federativas de prevenir y evitar la ocupación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable; y por otro, la **obligación de los Municipios de promover y ejecutar acciones para prevenir y mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos, así como considerar en sus planes o Programas de Desarrollo Urbano las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos, tanto en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano, como en los atlas de riesgos para la definición de los usos del suelo, destinos y reservas,** siendo que en el otorgamiento de autorizaciones en materia de construcciones, edificaciones y realización de obras de infraestructura, tanto la Federación como las entidades federales y **los Municipios deberán un análisis de riesgo y en su caso definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil.**

De esta manera, el alegato del Municipio actor relativo a que, conforme a la legislación anterior, era más sencillo atender a la categoría abierta de ***"prevención de riesgos"*** y que conforme a la legislación que impugna, le resulta más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada área bajo la clasificación de área no urbanizable ***"por altos riesgos no mitigables",*** con ello no desvirtúa en forma alguna la obligación que se desprende directamente de la ley general de la materia, en la cual debe realizar un análisis de riesgo y definir las medidas de mitigación respectivas.

Por tanto, en la medida en que el Municipio actor no acredita en este aspecto una afectación a su competencia constitucional en materia de asentamientos humanos y ordenamiento territorial, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada.

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

Asimismo, sostiene que el Congreso Local soslaya que la previsión de una partida presupuestal en el presupuesto de egresos del Estado para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, es una necesidad y obligación jurídica, y no una prerrogativa de ejercicio potestativo, pues acorde con en el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, se establece como imperativo el dictado de ***"medidas necesarias"*** para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, ***"a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población",*** entre otras. Por tanto, concluye que si el Congreso del Estado no prescribió como obligación del Poder Ejecutivo el prever una partida presupuestal para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, desarrolló deficientemente la función legislativa que le concede el orden constitucional.

Ahora bien, el artículo 42 de la ley local impugnada, a que hace referencia el Municipio actor, dispone lo siguiente:

"Artículo 42. Los Municipios podrán constituir asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, lo que podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado.

"Los fondos e instrumentos a que alude el párrafo anterior podrán dirigirse a:

"I. Apoyar, mediante garantías o avales, el desarrollo de acciones, obras o servicios públicos municipales;

"II. Apoyar o complementar a los Municipios o a los organismos o asociaciones intermunicipales, mediante el financiamiento correspondiente, el desarrollo de acciones, obras o servicios públicos de interés metropolitano, así como de los proyectos, información, investigación, consultoría, capacitación, divulgación y asistencia técnica necesarios; y,

"III. Apoyar y desarrollar programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para las distintas necesidades del desarrollo urbano, proveyendo capital de riesgo a los mismos o mediante la gestión, promoción e intermediación financiera que resulte necesaria.

"Asimismo, mediante el diseño y operación de instrumentos financieros, se podrá promover una red de fondos de inversión metropolitana, que integre alianzas estratégicas con organismos empresariales, gobiernos, instituciones financieras, inversionistas privados nacionales y extranjeros, y que permita multiplicar los recursos de inversión para el desarrollo metropolitano.

"Los convenios de asociación intermunicipal establecerán las reglas particulares para la integración y operación de dichos fondos, así como para la gestión común de las acciones, obras y servicios de interés metropolitano.

"Con independencia de que se suscriban o no convenios de asociación intermunicipal entre los Municipios que conforman una zona metropolitana, el Ejecutivo del Estado podrá incluir en el presupuesto de egresos correspondiente a cada ejercicio fiscal, una partida para financiar proyectos de alcance metro-

politano, previstos en los planes o programas cuyo destino será decidido por la Comisión de Desarrollo Metropolitano corresponderá al del Congreso del Estado aprobarla o modificarla e incluirlo en la Ley de Egresos respectiva.

"Los recursos de la partida señalada en el párrafo segundo y el párrafo anterior, se destinarán a proyectos de alcance metropolitano, que pueden incluir estudios, planes, evaluaciones, programas, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso o para complementar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución.

"Los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento, a que se refiere el párrafo anterior, deberán ser viables y sustentables."

Del artículo que precede se desprende que, a través de la celebración de convenios de asociación, los Municipios podrán constituir asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, **lo que podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado;** además de que, con independencia de que los Municipios celebren ese tipo de convenio, **el Ejecutivo Local podrá incluir en el presupuesto de egresos correspondiente a cada ejercicio fiscal una partida para financiar proyectos de alcance metropolitano, previstos en los planes o programas cuyo destino será decidido por la Comisión de Desarrollo Metropolitano,** siendo que corresponderá al del Congreso del Estado aprobarla o modificarla e incluirlo en la Ley de Egresos respectiva.

Ahora bien, el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, dispone lo siguiente:

"Artículo 27. ...

"...

(Reformado, D.O.F. 6 de enero de 1992)

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en bene-

ficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

Es **infundado** lo alegado por el Municipio actor, pues contrario a lo que afirma, no existe obligación constitucional del gobierno local para establecer una partida que financie proyectos de alcance metropolitano, pues, atendiendo al marco general que se analiza, para llevar a cabo ese tipo de proyecto, se requiere el acuerdo de los tres órdenes de gobierno, en el cual, precisamente, determinen el reconocimiento e integración de una zona metropolitana y la forma de llevar su gestión; y por otro, la disponibilidad presupuestal para llevarla a cabo.

En efecto, el artículo 101, fracción II, de la ley general de la materia[64] dispone que la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, **sujetos a disponibilidad presupuestaria,** fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para, el establecimiento de mecanismos e instrumentos

[64] "**Artículo 101.** La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales, **sujetos a disponibilidad presupuestaria,** fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para:
"I. La aplicación de los planes o programas de Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial, regional, de Conurbación o Zona Metropolitana;
"II. **El establecimiento de mecanismos e instrumentos para el desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, de conurbación o zona metropolitana**."

para el desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, así como **de conurbación o zona metropolitana.**

Por otra parte, de conformidad con el artículo 33 de la ley general de la materia,[65] **las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, se regulan por la legislación local** y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, los cuales planearán de manera coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos. Por su parte, el artículo 36, fracción V, del mismo ordenamiento[66] determina que, para **la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones, se deberán prever los mecanismos o fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas, entre otros, el fondo metropolitano.**

De esta forma, la posibilidad de constitución de zonas metropolitanas o conurbadas se hace depender, por un lado, de la **disponibilidad presupuestaria de cada orden de gobierno** y, por otro, del **convenio de coordinación que al efecto se celebre,** en el que se acuerde la forma y términos en que se integrará un fondo metropolitano para su gestión, siendo que en los planes y programas municipales emitidos al efecto, se deberán establecer los objetivos y estrategias para los diferentes temas o materias, priorizando aquellos que sean de interés metropolitano, acorde con las previsiones en el artículo 37 de la ley general de la materia.[67]

---

[65] "**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."

[66] "**Artículo 36.** Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes: ...

"V. Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano."

[67] "**Artículo 37.** Los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, deberán tener:

"I. Congruencia con la estrategia nacional de ordenamiento territorial;

Lo anterior es así, máxime que el artículo 42 impugnado, reconoce que los **Municipios de la entidad federativa pueden constituir fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano,** incluso garantías o avales, así como programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para las distintas necesidades del desarrollo urbano, proveyendo capital de riesgo a los mismos o mediante la gestión, promoción e intermediación financiera que resulte necesaria, de donde resulta una potestad municipal para la constitución y gestión de zonas metropolitanas.

Ello, en consonancia con lo dispuesto por el diverso numeral 60, fracción VII, de la ley local impugnada, en el que se dispone que los planes y programas incluidos en el sistema estatal de planeación deberán estructurarse y contener, entre otras cosas, **los mecanismos de instrumentación financiera a utilizarse para**

"II. Un diagnóstico integral que incluya una visión prospectiva de corto, mediano y largo plazo;
"III. Estrategias y proyectos para el desarrollo integral de la zona metropolitana o conurbación, que articulen los distintos ordenamientos, planes o programas de desarrollo social, económico, urbano, turístico, ambiental y de cambio climático que impactan en su territorio;
"IV. La delimitación de los centros de población con espacios geográficos de reserva para una expansión ordenada a largo plazo, que considere estimaciones técnicas del crecimiento;
"V. Las prioridades para la ocupación de suelo urbano vacante, la urbanización ordenada de la expansión periférica y la localización adecuada con relación al área urbana consolidada de suelo apto para la urbanización progresiva;
"VI. Las políticas e instrumentos para la reestructuración, localización, mejoramiento de la infraestructura y los equipamientos del ámbito metropolitano;
"VII. Las acciones y las previsiones de inversión para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona conurbada;
"VIII. Las acciones de movilidad, incluyendo los medios de transporte público masivo, los sistemas no motorizados y aquellos de bajo impacto ambiental;
"IX. Las previsiones y acciones para mejorar las condiciones ambientales y el manejo integral de agua;
"X. Las previsiones y acciones prioritarias para conservar, proteger, acrecentar y mejorar el espacio público;
"XI. Las estrategias para la conservación y el mejoramiento de la imagen urbana y del patrimonio natural y cultural;
"XII. Las estrategias de seguridad, prevención del riesgo y resiliencia; y,
"XIII. Metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del programa de la zona metropolitana o conurbación.
"Adicionalmente, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales, podrán formular y aprobar programas parciales que establecerán el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas o materias, priorizando los temas de interés metropolitano establecidos en esta ley."

sufragar las obras, acciones e inversiones propuestas en el plan o programa, conforme a las disposiciones fiscales y presupuestales aplicables.

Asimismo, el artículo 96, cuarto párrafo, de la ley citada, dispone que **los mecanismos financieros y fiscales atenderán a las prioridades que establezcan los planes de desarrollo urbano,** y podrán dirigirse, entre otros, para apoyar y desarrollar programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para lograr zonas metropolitanas o conurbaciones más organizadas y compactas, y para atender las distintas necesidades del desarrollo urbano.

Por su parte, el diverso 97 del mismo ordenamiento, determina que todas las acciones, inversiones y obras relativas al aprovechamiento del territorio que realicen el Estado y los Municipios deberán sujetarse a lo dispuesto en los planes o Programas de Desarrollo Urbano respectivos, siendo que **sin este requisito la autoridad competente no podrá otorgar la autorización presupuestal o de financiamiento o las autorizaciones administrativas para efectuarlas.** Para tal efecto, la solicitud presupuestal correspondiente deberá incluir una exposición de la relación entre las acciones, inversiones y obras de que se trate con fundamento en los objetivos y metas de los planes de desarrollo urbano.

En esos términos, se observa que el **legislador local estableció reglas para el financiamiento y gestión de zonas metropolitanas o conurbanas de la entidad federativa, ajustándose a los parámetros establecidos en la ley general de la materia,** reconociendo que el ente municipal cuenta con la competencia para su constitución y financiamiento, siempre que exista disponibilidad presupuestal y el acuerdo de coordinación celebrado con los diferentes órdenes de gobierno, lo cual puede tener sustento, incluso, con una partida presupuestal incorporada en el presupuesto de egresos del Estado, dirigida, precisamente, a financiar proyectos de alcance metropolitano.

Con las consideraciones anteriores no se pretende desconocer la importancia de garantizar el financiamiento de zonas metropolitanas o conurbadas. El artículo 27 de la Constitución Federal, en su párrafo tercero, prevé la obligación de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos, "a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento

y crecimiento de los centros de población"; y en sintonía con este mandato de optimización, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de asentamientos humanos que establecería la competencia entre los distintos órdenes, "con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución". Cumpliendo este mandato, la ley general de la materia estableció la concurrencia entre los distintos órdenes para la constitución, financiamiento y gestión de zonas metropolitanas, sin embargo, ello se encuentra sujeto a los diversos objetivos, estrategias y proyectos para su desarrollo integral, atendiendo, sobre todo, a la disponibilidad presupuestal de cada orden de gobierno.

Por lo tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada.

DÉCIMO SÉPTIMO.—**Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria.** En este considerando se analizan los conceptos de invalidez décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno que formula el Municipio actor, los cuales se relacionan con diversas previsiones contenidas en la ley local impugnada relativas a la cesión de áreas municipales y el área libre complementaria, conforme a lo siguiente:

• En su décimo sexto concepto de invalidez alega que las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales violan la competencia del Municipio en la medida en que restringen llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada).

• En su décimo séptimo concepto de invalidez aduce que la previsión relativa al "área libre complementaria" viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada).

• En su décimo octavo concepto de invalidez sostiene que la previsión de que por lo menos el 30% del área de cesión municipal se destine a jardines viola

la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada).

• En su décimo noveno concepto de invalidez considera que la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada).

Los artículos impugnados por el Municipio actor establecen lo que se transcribe a continuación, resaltando las porciones normativas a que alude el demandante de manera específica:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"...

"X. Parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado: se deberá ceder el 17%-diecisiete por ciento de la superficie total del predio, menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación, únicamente cuando se trate de parcelaciones de predios de 5,000-cinco mil metros cuadrados o más de superficie; tratándose de predios menores a 5,000-cinco mil metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones públicas del Municipio se podrá hacer la cesión o el pago correspondiente en cuyo caso se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de 3-tres meses; y se diferirá ésta obligación conforme al artículo 234 de esta ley;

"...

"Las construcciones y edificaciones de tipo mixto que se desarrollen en terrenos no comprendidos en fraccionamiento autorizado, cederán en forma propor-

cional el 17%-diecisiete por ciento del área libre de afectaciones, o 22-veintidós metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"En los conjuntos urbanos de cualquier tipo, así como las construcciones y edificaciones no comprendidas en fraccionamiento autorizado, las áreas de cesión municipal resultantes se cederán sobre el terreno natural de acceso libre para el público.

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas.

"El manejo de las aguas pluviales, indistintamente sobre el terreno natural o sobre losas, deberá captarse y conducirse a la red pública o al subsuelo mediante pozos de absorción.

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines y lagunas, con la única restricción que, por lo menos el 30% deberán ser jardines.

"Las áreas de cesión para destinos, serán transmitidas al Municipio al momento de inscribir en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León el Régimen de Condominio correspondiente.

"La Cesión a la que se refiere el presente artículo solo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada.

"En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión.

"En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria a razón del 8%-ocho por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El área libre complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural

de acceso libre para el público. El área libre complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del coeficiente de ocupación de suelo-COS y/o coeficiente de absorción y área verde-CAAV; será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas."

"Artículo 230. La subdivisión es la partición de un predio ubicado dentro del área urbana y que no requiere del trazo de una o más vías públicas y deberá observar las siguientes normas básicas: ...

"III. Los predios sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, deberán ceder al Municipio el área municipal correspondiente conforme a lo dispuesto por el artículo 212 de esta ley; en concordancia con el artículo 234 de esta ley."

"Artículo 234. En el caso de parcelación o subdivisiones fuera de fraccionamiento autorizado, se deberá diferir la obligación de ceder áreas en favor del Municipio hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio a que se refieren dichos preceptos."

"Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas, lagunas y jardines; ..."

A. Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales violan la competencia del Municipio en la medida en que restringen llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada). Análisis del décimo sexto concepto de invalidez.

En su **décimo sexto concepto de invalidez** el Municipio actor menciona que el artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada establecen que la cesión de áreas municipales deberá realizarse por una sola ocasión y no

podrá exigirse cesión adicional a la realizada con la acción de crecimiento previamente autorizada, y que en la densificación en fraccionamientos autorizados que incluya el cambio de uso de suelo diferentes al habitacional, no será exigible área de cesión municipal, lo que vulnera los principios consagrados en los artículos 115, fracción IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal, pues, a su parecer, desconocen la prerrogativa constitucional consistente en que la hacienda pública municipal se formará de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y que en todo caso percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; y que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; puesto que sólo estarán exentos los bienes de domicilio público de la Federación, los Estados o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Sostiene que de conformidad con los artículos 10, fracciones XII y XXI, 57 y 76 de la ley general de la materia, es responsabilidad de la Legislatura Local establecer en favor de las haciendas municipales, sin exención alguna (salvo las autorizadas constitucionalmente), las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su división, fraccionamiento y consolidación, y para el financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano; además de prever las especificaciones que garanticen que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a las vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y bien funcionamiento de los centros de población; así como establecer disposiciones tendentes a que los planes y Programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

Con lo anterior pretende evidenciar que los preceptos impugnados contravienen la ley general cuando prevén que: **1)** los fraccionadores y desarrolladores

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

Este Tribunal Pleno considera, por un parte, **infundados** los alegatos del Municipio actor en lo que se refiere al párrafo octavo del artículo 210 impugnado; y por otra, **fundados,** respecto a las impugnaciones que hace en torno al párrafo noveno del citado numeral.

En primer término, el octavo párrafo del referido artículo 210 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, establece lo siguiente:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"La cesión a la que se refiere el presente artículo solo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada."

En torno al precepto que antecede, resultan **infundados** los argumentos que formula el Municipio actor, toda vez que, de la revisión del marco constitucional y general establecido por el Congreso de la Unión, el legislador local, en este aspecto, estableció las previsiones necesarias para cumplir acciones de densificación tendientes a garantizar dotación suficiente de espacios públicos, así como para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, sin que se advierta una afectación o restricción a las facultades que corresponden al orden de gobierno municipal.

En efecto, los artículos 57 y 76 de la ley general de la materia disponen lo siguiente:

"Artículo 57. La legislación local en la materia, deberá contener las especificaciones a fin de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población, en favor de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales en localización, superficie y proporción adecuadas, así como, para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos, el diseño y construcción de una red de vialidades primarias, como partes de una retícula, que faciliten la conectividad, la movilidad y el desarrollo de infraestructura.

"Asimismo se deberá establecer la obligación de las autoridades municipales, de asegurarse, previamente, a la expedición de las autorizaciones para el uso, edificación o aprovechamiento urbano, del cumplimiento de las leyes estatales y federales, así como, de las normas para el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público, en particular, las afectaciones y destinos para construcción de infraestructura vial, equipamientos y otros servicios de carácter urbano y metropolitano de carácter público.

"Para acciones urbanísticas que impliquen la expansión del área urbana, para el fraccionamiento de terrenos o para la subdivisión o parcelación de la

tierra, las autoridades locales deberán asegurarse de que existe congruencia con las normas de zonificación y planeación urbana vigentes, la viabilidad y factibilidad para brindar los servicios públicos y extender o ampliar las redes de agua, drenaje, energía, alumbrado público y el manejo de desechos sólidos de manera segura y sustentable, sin afectar los asentamientos colindantes, sin ocupar áreas de riesgo o no urbanizables y garantizando la suficiencia financiera para brindar los servicios públicos que se generen."

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

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

De los artículos anteriores se desprende que las Legislaturas Locales tienen el deber de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población, en favor, entre otros, de los Municipios, en localización, superficie y proporción adecuadas, así como para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos; aunado a ello, deben garantizar dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, **por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.**

Por su parte, del artículo 210 impugnado, se advierte que las **áreas de cesión municipal** son aquellas superficies de suelo que deben cederse gratuitamente al Municipio para destinos y equipamiento urbano público, por quienes lleven a

cabo las acciones de crecimiento urbano señaladas en dicho precepto, sin condición, reserva o limitación alguna.

Asimismo, se determina que las áreas de cesión municipal serán clasificadas, conforme al artículo 143 de la ley local impugnada,[68] como **áreas verdes** formadas por plazas, jardines y lagunas, estableciéndose como restricción que por lo menos **el 30%** (treinta por ciento) **deberán ser jardines.**

En esos términos, si bien es cierto que el legislador local estableció restricciones para efectuar una segunda cesión de área municipal, también lo es que dicha cesión tiene lugar con motivo de densificaciones urbanas previamente autorizadas; de donde se desprende una relación entre el trámite de la cesión de área municipal y el crecimiento urbano respectivo.

Ello es así, pues la cesión de área municipal responde a un crecimiento poblacional en un área determinada acorde con estudios técnicos específicos, de los cuales se desprenda su factibilidad y sustentabilidad para garantizar dotación suficiente de espacios públicos por habitante, así como la debida prestación de los servicios públicos.

En ese orden, se observa que la norma impugnada cumple con el mandato previsto en la ley general de la materia, consistente en **garantizar que se efectúen**

[68] "Artículo 143. Los destinos de equipamiento urbano, se clasifican en **espacios abiertos y/o áreas verdes, equipamiento e infraestructura.**
"Los **espacios abiertos y/o áreas verdes se clasifican** a su vez en:
"I. Parques y/o espacios abiertos:
"a) Parques nacionales;
"b) Parques estatales y regionales;
"c) Parques metropolitanos;
"d) Parques comunitarios;
"e) Parques vecinales o de barrio;
"f) Corredores sustentables;
"g) Plazas, explanadas;
"h) Especiales; y,
"i) Otros
"III (sic). **Jardines, parques públicos y otras áreas preservación ecológica;**
"IV. **Presas, estanques, lagos y lagunas;** y,
"IV (sic). **Ríos, arroyos, veneros, escurrimientos.**"

las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población, siendo que, para llevar a cabo donaciones o cesiones adicionales, la norma impugnada prevé que ello dependerá, en todo caso, **una acción de crecimiento urbano previamente autorizada.**

Ahora, al artículo 210, en su párrafo noveno, dispone lo siguiente:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión."

En relación con dicho precepto, este Tribunal Pleno considera **fundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que dicha previsión, al establecer que en las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión, ello, conforme a lo expuesto, **frustra el objetivo relativo a la creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público** en términos de la ley general de la materia; y en segundo lugar, **se desatiende el mandato consistente en que las leyes locales deben garantizar que se efectúen las cesiones correspondientes de espacios públicos en proporción adecuada,** pues se impide al Municipio obtener las superficies necesarias para crear y adecuar espacios públicos ante una acción de densificación y un cambio de uso de suelo distinto al habitacional, todo lo cual incide negativamente en el ámbito de competencia que le confiere el artículo 115, fracción V, de la Constitución General.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del párrafo octavo del **artículo 210,** de la ley local impugnada; y declarar la **invalidez** del **párrafo noveno** de ese mismo precepto.

B. La previsión relativa al "área libre complementaria" viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada). Análisis del décimo séptimo concepto de invalidez.

Ahora bien, en su **décimo séptimo concepto de invalidez,** el Municipio actor alega que el artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada, establece que, en densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones, se dejará área libre complementaria a razón del 8% sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos; regla que, considera, no satisface los principios que orientan la política pública adoptada en la ley general de la materia para la creación y ampliación del espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, en los casos de zonas sujetas a políticas de densificación; por lo que, a su parecer, ello resulta violatorio de los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal.

El precepto impugnado, artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada, establece lo que se transcribe a continuación:

"Artículo 210. ...

"En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria a razón del 8%-ocho por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El área libre complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El área libre complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del coeficiente de ocupación de suelo-COS y/o coeficiente de absorción y área verde-CAAV; Será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas."

Dicho lo anterior, el Municipio actor sostiene que la previsión que impugna conlleva a que el Municipio no se encuentre en condiciones de prestar adecuadamente los servicios públicos que le corresponden por lo siguiente:

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

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

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

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

5. No se garantiza la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo que establezcan las normas internacionales u oficiales aplicables, de manera que cada colonia, barrio o localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las mencionadas normas;

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

7. Se dificulta e impide promover eficazmente que el espacio público tenga una cobertura suficiente, no obstante que su creación constituye una causa de

utilidad pública y un aspecto que debe fomentarse para cumplir con los principios de política pública que se enumeran en el artículo 4 de la ley general de la materia.

Son **infundados** los argumentos del Municipio actor en este aspecto, toda vez que el **"área libre complementaria"** establecida por el legislador local, únicamente se prevé con motivo de **densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones,** lo cual implica el desarrollo de obras e infraestructura dentro de un polígono en el que se autorizó un determinado crecimiento urbano, **sin que ello abarque nuevas áreas ubicadas fuera de ese polígono de densificación.**

Bajo esa lógica, precisamente, el legislador local estableció que el "área libre complementaria" no cuenta para el cálculo del área libre del coeficiente de ocupación de suelo-COS y/o coeficiente de absorción y área verde-CAAV, indicando que será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas, pudiendo ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público, **todo ello dentro del área urbana objeto de densificación previamente autorizado.**

En ese sentido, consideró conveniente, atendiendo a las factibilidades de las obras desarrolladas en un fraccionamiento, que el área libre complementaria fuera razón del 8% (ocho por ciento) sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos.

Así, no se advierte afectación alguna a la competencia del Municipio actor cuando alega que la ley general prevé que los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; pues, como se explicó, el "área libre complementaria" prevista en la ley local impugnada no entra dentro de las cesiones de áreas municipales nuevas o adicionales, sino que en ***"densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones",*** de manera que ello no restringe en forma alguna sus atribuciones para desarrollar sus planes o programas municipales de desarrollo urbano relacionados con la creación de espacio público, las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales; ni mucho menos

se le impide promover eficazmente que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

Por tanto, atendiendo a lo infundado de los argumentos contenidos en el décimo séptimo concepto de invalidez que formula el Municipio actor, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada.

C. La previsión de que por lo menos el 30% del área de cesión municipal se destine a jardines viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada). Análisis del décimo octavo concepto de invalidez.

Continuando con el análisis de las alegaciones del demandante en este considerando, en su **décimo octavo concepto de invalidez,** explica que los artículos 210, párrafos cuarto y sexto,[69] y 250, fracción I,[70] de la ley local impugnada, establecen que las áreas de cesión municipal podrán diseñarse como plazas, jardines "y lagunas", con la única restricción que por lo menos el 30% deberán ser jardines; lo cual en determinado caso permitiría que 70% de área de cesión municipal pudiera darse bajo el diseño de una "laguna"; lo cual, a su parecer, viola los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, V, último párrafo, y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 4, fracción VII, y 76, párrafo segundo, de la ley general de la materia, que establecen como requisitos del espacio público (área de cesión municipal) su "habitabilidad" y que no sean residuales ni estén ubicados en zonas inundables o de riesgos. Así, afirma que no se satisfacen los principios que orientan la política pública adop-

[69] "Artículo 210. ...
"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas.
"El manejo de las aguas pluviales, indistintamente sobre el terreno natural o sobre losas, deberá captarse y conducirse a la red pública o al subsuelo mediante pozos de absorción.
"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines y lagunas, con la única restricción que, por lo menos el 30% deberán ser jardines."

[70] "Artículo 250. **El espacio público producto de cesión municipal** conforme al artículo 210 de esta ley, **será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.**
"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:
"I. **Parques, plazas, lagunas y jardines.**"

tada en la referida ley general para la creación de espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, que son servicios públicos que corresponde prestar al Municipio por disposición constitucional.

Es **fundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que las previsiones relativas a que las áreas de cesión municipal podrán ser destinada a "lagunas" escapan del marco previsto en la ley general de la materia.

En efecto, los artículos 74, párrafo tercero, fracción IV; 75, fracciones V y VI; y 76 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, establecen lo siguiente:

"Artículo 74. ...

"Los planes o programas municipales de desarrollo urbano incluirán los aspectos relacionados con el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público, contemplando la participación social efectiva a través de la consulta, la opinión y la deliberación con las personas y sus organizaciones e instituciones, para determinar las prioridades y los proyectos sobre espacio público y para dar seguimiento a la ejecución de obras, la evaluación de los programas y la operación y funcionamiento de dichos espacios y entre otras acciones, las siguientes: ...

"IV. Definir la mejor localización y dimensiones de los equipamientos colectivos de interés público o social en cada barrio con relación a la función que tendrán y a la ubicación de los beneficiarios, como centros docentes y de salud, espacios públicos para la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, plazas, jardines o zonas de esparcimiento, respetando las normas y lineamientos vigentes."

"Artículo 75. El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente: ...

"V. Se procurará mantener el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de la infraestructura, tomando como base de cálculo las normas nacionales en la materia;

"VI. Los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso."

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

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

De los preceptos que anteceden se desprende que, con el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público:

a) Los Municipios cuentan con la facultad de definir, en sus planes o programas municipales de desarrollo urbano, la mejor localización y dimensiones de los equipamientos colectivos de interés público o social, como son las **zonas verdes destinados a parques, plazas, jardines o zonas de esparcimiento;**

b) Se debe procurar mantener el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de la infraestructura; siendo que **los espacios públicos originalmente destinados a zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso;** y,

c) Las leyes locales deben establecer que disposiciones a través de las cuales **los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos,** las que **no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar**

condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano.

En esos términos, resulta claro que la previsión relativa a que las áreas de cesión municipal puedan ser destinadas como **"lagunas",** rompe el esquema previsto por la ley general de la materia, pues ello **implica que una parte de la cesión o donación a favor del Municipio se destine a un área residual, una zona inundable o con condiciones topográficas complicadas en relación con el promedio del fraccionamiento conjunto urbano.**

Asimismo, al considerar el legislador local que las áreas verdes que contemple un área de cesión municipal puedan ser destinadas a "lagunas", **se vulnera el principio de protección y progresividad del espacio, previsto en la fracción VII del artículo 4 de la ley general de la materia,**[71] el cual se traduce en la **obligación de los tres órdenes de gobierno de crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos,** para una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciada por personas y grupos. Lo anterior, en relación con la competencia constitucional reconocida al ente municipal para la prestación y cumplimiento de las funciones y servicios públicos que tiene a su cargo, de conformidad con el artículo 115, fracciones III y IV, de la Constitución Federal.

Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** de las porciones normativas **"*y lagunas*",** contenidas en los **párrafos cuarto** y **sexto** del **artículo 210,** así como la diversa, **"*lagunas*",** contenida en la **fracción I** del **párrafo segundo** del **artículo 250,** ambos de la ley local impugnada; de manera que tales preceptos, en esas partes, deberán leerse como sigue:

"Artículo 210. ...

[71] "Artículo 4. La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública: ... "VII. Protección y progresividad del espacio público. Crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciadas por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos que podrán ampliarse, o mejorarse pero nunca destruirse o verse disminuidos. En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes."

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines.

"…

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines, con la única restricción que, por lo menos el 30% deberán ser jardines."

"Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas y jardines."

D. La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada). Análisis del décimo noveno concepto de invalidez.

Finalmente, en su **décimo noveno concepto de invalidez,** el Municipio demandante manifiesta que los artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada, establecen la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines, a cargo de quien solicite la autorización de subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado; sin embargo, considera que la ambigüedad de tales preceptos impiden afirmar de forma categórica e indubitable que la subdivisión de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado genera realmente la obligación de ceder las áreas que corresponden al Municipio; esto es, no se genera certeza para determinar con precisión si esa obligación se actualiza a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorización. Aunado a ello, indica que esa obligación se limita a ceder área municipal a aquellos predios con uso de suelo habitacional, excluyendo el resto de los predios con usos de suelo comercial, de servicios o industrial, lo cual no ocurría con la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, y que con ello se vulneran los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo

segundo, y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 57 y 76 de la ley general de la materia.

Los artículos impugnados por el Municipio actor en estos aspectos se transcriben como sigue:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"X. Parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado: se deberá ceder el 17%-diecisiete por ciento de la superficie total del predio, menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación, únicamente cuando se trate de parcelaciones de predios de 5,000-cinco mil metros cuadrados o más de superficie; tratándose de predios menores a 5,000-cinco mil metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones públicas del Municipio se podrá hacer la cesión o el pago correspondiente en cuyo caso se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de 3-tres meses; y se diferirá ésta obligación conforme al artículo 234 de esta ley."

"Artículo 230. La subdivisión es la partición de un predio ubicado dentro del área urbana y que no requiere del trazo de una o más vías públicas y deberá observar las siguientes normas básicas: ...

"III. Los predios sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, deberán ceder al Municipio el área municipal correspondiente conforme a lo dispuesto por el artículo 212[72] de esta ley; en concordancia con el artículo 234 de esta ley."

[72] "Artículo 212. En construcciones para nuevas edificaciones en terrenos no comprendidos en fraccionamiento autorizado, se deberá ceder una superficie a favor del Municipio conforme a lo siguiente:

"Artículo 234. En el caso de parcelación o subdivisiones fuera de fraccionamiento autorizado, se deberá diferir la obligación de ceder áreas en favor del Municipio hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio a que se refieren dichos preceptos."

Son **infundados** los argumentos que formula el Municipio actor, **toda vez que no se advierte que los preceptos que impugna afecten o restrinjan en forma alguna su competencia constitucional,** aunado a que de la sola lectura conjunta, sistemática y teleológica de los numerales que refiere se desprende que la obligación de ceder áreas municipales en parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado corresponde, precisamente como menciona el demandante, **a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorización.**

Si bien es cierto que el artículo 230, en su fracción III, determina que ***"los predios"*** sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados ***"deberán ceder"*** al Municipio el área municipal correspondiente conforme lo disponen los artículos 212 y 234 de la ley local impugnada, lo cierto es que ello

"I. Los predios habitacionales unifamiliares, cederán el 17%-diecisiete por ciento del área libre de afectaciones, o 22-veintidós metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.
"En el caso de habitación unifamiliar o que la cesión del área no sea mayor de 300-trescientos metros cuadrados, podrá hacerse la cesión o el pago correspondiente;
"II. Los predios habitacionales multifamiliares, cederán el 17%-diecisiete por ciento del área libre de afectaciones, o 22-veintidós metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor;
"III. Los predios no habitacionales cederán o pagarán el 7%-siete por ciento del área libre de afectaciones;
"IV. Los predios mixtos cederán en forma proporcional conforme al artículo 210 de esta ley; y,
"V. Las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se estará a lo previsto en el artículo 210 de esta ley.
"Cuando se opte por el pago, se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá vigencia de tres meses.
"Tratándose de cesión, esta deberá ser destinada para la formación de áreas verdes, equipamiento urbano público y reservas territoriales; en el caso de pago en efectivo, este deberá ser destinado a la adquisición de áreas verdes.
"La violación a lo dispuesto en este precepto será sancionada de conformidad con lo establecido en el artículo 50, fracción XXII, y demás aplicables de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León."

no lleva a generar inseguridad jurídica alguna a sus destinatarios, puesto que resulta claro que la obligación de ceder el área municipal respectiva corre a cargo del **titular del predio sujeto a parcelación que se ubique fuera de fraccionamientos autorizados,** quien en su caso deberá solicitar la autorización para la subdivisión o parcelación respectiva.

Por otra parte, el artículo 210, fracción X, de la ley local impugnada establece dos supuestos claramente diferenciados:

a) En predios de cinco mil metros cuadrados o más, se deberá ceder el 17% (diecisiete por ciento), menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación;

b) En predios menores a cinco mil metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones del Municipio, se podrá hacer cesión o el pago correspondiente, tomando en cuenta el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de tres meses; y defiriéndose esa obligación conforme al artículo 234, esto es, hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio.

De manera que no existe la falta de certeza o seguridad jurídica que alega el demandante en torno a las disposiciones normativas que impugna; siendo que este Tribunal Pleno no advierte afectación alguna a su competencia constitucional con tales previsiones.

Ahora bien, en cuanto a que tales preceptos únicamente se refieren a la cesión de áreas municipales respecto de predios con uso de suelo habitacional, excluyendo los de uso comercial, de servicios e industrial, resulta igualmente **infundado** que ello afecte su competencia reconocida en el artículo 115 de la Constitución Federal, máxime que lo que impugna se encuentra comprendido en el artículo 212, en sus fracciones IV y V, de la propia ley local impugnada, los cuales disponen, por una parte, que **"*Los predios mixtos cederán en forma proporcional conforme al artículo 210 de esta ley*"** y **"*Las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se estará a lo previsto en el artículo 210 de esta ley*".**

De esta manera, la cesión de áreas municipales que alega el Municipio no se restringe a los predios habitacionales, sino también aquellos que tengan usos de suelo mixtos y, en todo caso, respecto a las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se deberá estar a las reglas de cesión que dispone el referido artículo 210, cuyas fracciones III y IV, contemplan lo relativo a fraccionamientos comerciales y de servicios, así como de parques industriales, respectivamente, en los términos siguientes:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"III. Fraccionamientos comerciales y de servicios: el 7%-siete por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de jardines, parques, plazas y similares;

"IV. Fraccionamientos o parques industriales: el 7%-siete por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de áreas verdes y deportivas dentro del propio fraccionamiento; ...

"En los conjuntos urbanos de cualquier tipo, así como las construcciones y edificaciones no comprendidas en fraccionamiento autorizado, las áreas de cesión municipal resultantes se cederán sobre el terreno natural de acceso libre para el público."

Por tanto, atendiendo a lo infundado de los argumentos contenidos en el décimo noveno concepto de invalidez que formula el actor, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada.

DÉCIMO OCTAVO.—**Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su auto-**

nomía hacendaria. En su vigésimo primer concepto de invalidez, el Municipio actor aduce que los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), y 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada, regulan de forma exhaustiva la regulación del momento y condiciones bajo las cuales, por un lado, los promotores pueden comenzar a recibir los beneficios económicos del proceso de urbanización aún inconcluso y, por otro, que los Municipios deben asumir el costo financiero de los servicios de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento (a diferencia del resto de los servicios públicos municipales), aun cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.

Al respecto, menciona que el artículo 205, fracción VI, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local,[73] establecía que el titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, estaría obligado a cubrir los gastos de los servicios de agua potable, drenaje, sanitario, alumbrado público, recolección de basura y mantenimiento de la arborización hasta la fecha de la recepción por el Municipio de las obras y servicios terminados del fraccionamiento; sin excluir, como ahora lo hacen las normas impugnadas, el alumbrado público y la recolección de basura.

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

Las normas a que alude el Municipio actor, artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, y 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada, establecen lo siguiente:

[73] "**Artículo 205.** El titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, además de lo dispuesto en los artículos anteriores, estará afecto a las obligaciones siguientes: ...
"IV. Cumplir con la obligación de terminar la construcción de las obras de urbanización, otorgando al Municipio la garantía hipotecaria o fianza suficiente la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, misma que será liberada al cumplirse las obligaciones respectivas."

"Artículo 208. Quienes lleven a cabo alguno de los fraccionamientos señalados en las fracciones I al V del artículo 206[74] de esta ley, estarán obligados a realizar las siguientes obras de urbanización: ...

"V. El alumbrado público, el cual deberá contar con un sistema ahorrador de energía y ser conforme a las especificaciones municipales;

"VI. La nomenclatura, señalización vial y mobiliario urbano."

"Artículo 214. El titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, además de lo dispuesto en los artículos anteriores, estará afecto a las obligaciones siguientes: ...

"VI. Cubrir los gastos de los servicios públicos municipales, en los siguientes términos:

"a) El alumbrado público y la recolección de basura, hasta por 6-seis meses después de la inscripción del proyecto de ventas, en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León.

"El titular del fraccionamiento autorizado deberá presentar al Municipio correspondiente, el proyecto de ventas debidamente inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León y la autoridad municipal competente, en el término máximo de 5 días hábiles posteriores, expedirá y entregará al titular, la carta dirigida a la compañía prestadora del servicio del alumbrado público y la carta dirigida a la compañía prestadora del servicio de recolección de basura, donde les informa de la fecha en que la factura correspondiente será elaborada

[74] "**Artículo 206.** El fraccionamiento y la urbanización del suelo deberán cumplir con lo dispuesto en los planes o Programas de Desarrollo Urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial aplicables, además de lo que determinen las disposiciones de carácter general que expida la autoridad municipal correspondiente.
"Para los efectos de esta ley los fraccionamientos se clasifican en:
"I. Fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata;
"II. Fraccionamientos habitacionales de urbanización progresiva;
"III. Fraccionamientos comerciales y de servicios;
"IV. Fraccionamientos o parques industriales;
"V. Fraccionamientos funerarios o cementerios."

con cargo al Municipio, la cual será a los 6 meses posteriores a la fecha de inscripción mencionada; y,

"b) Los servicios de agua potable, drenaje sanitario y electricidad de los equipamientos, mantenimiento de la arborización y vigilancia, hasta la municipalización del fraccionamiento."

"Artículo 258. El fraccionamiento y la urbanización del suelo se sujetarán a las siguientes etapas: ...

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar el suelo; constituye la factibilidad de uso de suelo;

"II. Fijación de lineamientos generales de diseño urbano;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo;

"IV. Plano de rasantes;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente;

"VII. Prórrogas para terminación de obras;

"VIII. Constancia de terminación de obras y liberación de garantías; y,

"IX. Municipalización."

"Artículo 287. Las resoluciones que emita la autoridad municipal competente en las diferentes etapas dentro del procedimiento para el desarrollo de un fraccionamiento, autorizarán a los desarrolladores a: ...

"IV. En el caso de la autorización del proyecto de ventas o enajenación: después de la inscripción del plano, y el acuerdo en el Instituto Registral y Catas-

tral del Estado de Nuevo León, establecer relaciones con terceros con el propósito de transmitir la propiedad de los diferentes lotes que componen el fraccionamiento; y,

"V. En el caso de la constancia de terminación de obras y el levantamiento del acta correspondiente: tendrán como consecuencia la liberación de las garantías otorgadas y de los compromisos contraídos a cargo del desarrollador; subsistiendo solo las garantías necesarias contra vicios ocultos de pavimento, cordones, banquetas y drenaje pluvial por un periodo de 3-tres años."

Es **infundado** lo que hace valer el Municipio actor, pues el hecho de que el legislador local disponga que el costo financiero de los servicios municipales de alumbrado público y recolección de basura, tratándose de fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata, pasará al Municipio seis meses después de la inscripción del proyecto de ventas en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, **no implica en forma alguna que se vulnere su competencia constitucional** ni que el legislador local se arrogue la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta o la forma en que el Municipio debe administrar los servicios públicos de su competencia.

Ello es así porque en los artículos 271 y 272 de la ley local impugnada se establece como potestad del Municipio la aprobación del proyecto de ventas respectivo, disposición que reconocen la posibilidad que puede ser aprobado aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos. Dichos dispositivos establecen lo siguiente:

"Artículo 258. El fraccionamiento y la urbanización del suelo se sujetarán a las siguientes etapas:

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar el suelo; constituye la factibilidad de uso de suelo;

"II. Fijación de lineamientos generales de diseño urbano;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo;

"IV. Plano de rasantes;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente;

"VII. Prórrogas para terminación de obras;

"VIII. Constancia de terminación de obras y liberación de garantías; y,

"IX. Municipalización."

"Artículo 271. Aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos en un fraccionamiento, la autoridad municipal podrá autorizar el proyecto de ventas, para la celebración de operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad o posesión de lotes o superficies previstas para su venta, siempre y cuando se cuente con el Proyecto Ejecutivo Urbanístico autorizado e inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, y haya cumplido con:

"I. La transmisión de las áreas destinadas a vías, servicios y demás funciones públicas, según lo establece esta ley y la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León; y,

"II. El otorgamiento de la garantía hipotecaria o fianza suficiente a favor del Municipio la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, sobre el cumplimiento de las obligaciones faltantes por realizarse más un 20%. La duración de esta garantía, será conforme al programa de obras por ejecutar.

"Se consideran fiscales los créditos a favor del Municipio derivados del incumplimiento de obligaciones referentes a la realización de obras o infraestructuras de urbanización e instalaciones de servicios públicos, en toda clase de fraccionamientos o conjuntos."

"Artículo 272. Una vez expedida la autorización del proyecto de ventas, para celebrar operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad, el fraccionador deberá inscribir los planos autorizados ante el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León. Con este acto se tendrán por transmitidas o cedidas las áreas correspondientes al Municipio, quedando pendiente la prestación de los servicios públicos que corresponden al Municipio, conforme el artículo 214 de esta ley."

"Artículo 282. Para solicitar la municipalización de un fraccionamiento, el interesado deberá presentar a la autoridad municipal competente la siguiente documentación:

"I. Solicitud de municipalización del fraccionamiento;

"II. Copia de la constancia de terminación de obras y liberación de garantías;

"III. Documento que acredite el pago de las contribuciones correspondientes; y,

"IV. Recibos actualizados del pago de los servicios públicos correspondientes."

"Artículo 283. La municipalización de un fraccionamiento tendrá por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le correspondan en concordancia con el artículo 213 de la presente ley y se formalizará mediante un acta de entrega recepción que será firmada por el interesado y el Municipio en un término no mayor de 10-diez días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente."

De lo transcrito se desprende que, en términos de la ley local impugnada, el proceso de fraccionamiento y urbanización se constituye por diversas etapas, dentro de las cuales se encuentra, por un lado, la autorización del proyecto de ventas y garantía suficiente; y por otro, la municipalización.

La municipalización constituye la última fase del proceso de fraccionamiento y urbanización, y tiene por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación

de los servicios públicos que le corresponden y se formaliza mediante un acta de entrega recepción firmada por el interesado y el ente municipal en un término no mayor de diez días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente.

Ahora bien, de conformidad con los preceptos en cita, **la etapa de aprobación del proyecto de ventas y garantía queda a cargo de la autoridad municipal competente,** la cual cuenta con la potestad de autorizar dicho proyecto, aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos en un fraccionamiento, **sin que en forma alguna se advierta que el legislador local lo someta a realizar dicha aprobación, cuando el desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, ni se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.**

En efecto, el proyecto de ventas, una vez autorizado, permite al desarrollador la celebración de operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad o posesión de lotes o superficies previstas para su venta, **siempre y cuando se cuente con el Proyecto Ejecutivo Urbanístico autorizado e inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León.** Asimismo, de conformidad con la fracción II del artículo 271 de la ley local citada, ello se encuentra sujeto al **otorgamiento de una garantía hipotecaria o fianza suficiente a favor del Municipio la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad**, **sobre el cumplimiento de las obligaciones faltantes por realizarse más un 20%, y cuya duración, será conforme al programa de obras por ejecutar.**

Aunado a ello, contrario a lo que aduce el Municipio actor, **el Congreso Local no restringe ni obliga en forma alguna la potestad del Municipio para determinar el momento en que el desarrollador,** atendiendo a los avances de las obras de infraestructura urbana, **deberá trasladar al ente municipal los servicios relativos al alumbrado público y recolección de basura,** puesto que, en todo caso, **para llevar a cabo su inscripción en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, el proyecto de ventas respectivo deberá ser aprobado por el Municipio,** cumpliendo los requisitos legales previstos para tal efecto, dentro de los cuales se establece la garantía hipotecaria o fianza cita-

da; momento a partir del cual contarán seis meses para el traslado de los servicios públicos referidos, lo cual, se reitera, queda a potestad del orden de gobierno municipal.

Por tanto, **las disposiciones impugnadas no obligan en forma alguna al Municipio actor a asumir el costo financiero de los servicios de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento** cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.

En esos términos, **no se advierte que el legislador local restrinja o limite en forma alguna la competencia que tiene el Municipio actor para la prestación de los servicios públicos que tiene a su cargo, ni se le restringe en forma alguna su facultad que determine el momento en que deberá asumir el costo financiero de los mismos;** por tanto lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 208, fracciones V y XIV; 214, fracción VI, incisos a) y b); 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX; y 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada.

DÉCIMO NOVENO.—**La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana (artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada).** En su décimo cuarto concepto de invalidez, el Municipio actor alega que el Congreso de Nuevo León, al expedir la ley local impugnada, viola el artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT).

Sostiene que, en comparación con los artículos 19, 20 y 22 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, la ley local impugnada eli-

mina las disposiciones en las que se establecía que, en los procesos de actualización o modificación de los planes y Programas de Desarrollo Urbano, la participación ciudadana constituía una forma de coadyuvancia entre vecinos y autoridades municipales, y que podía darse a través del ejercicio de derecho de petición previsto en el artículo 8o. de la Constitución Federal, o bien a través de la denuncia ciudadana o de la consulta pública.

Así, explica que el artículo 426, fracción I,[75] de la ley local impugnada establece que las materias comprendidas en la participación ciudadana son aquellas que se relacionan con la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o Programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, que son formas de contraloría; en cambio, la ley abrogada establecía que la participación ciudadana comprendía la vigilancia social como una forma de coadyuvancia directa y no solo como mecanismo de contraloría social.

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

[75] "**Artículo 426.** Las autoridades deberán promover la participación social al menos en las materias siguientes:
"I. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o Programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta ley;
"II. La supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos;
"III. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos;
"IV. La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas;
"V. La protección del patrimonio natural y cultural de los centros de población;
"VI. La preservación del ambiente en los centros de población; y,
"VII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población."

Ahora bien, en atención a lo alegado por el Municipio actor, basta mencionar que el artículo 56 de la ley local impugnada prevé que el procedimiento de consulta pública a seguir por las autoridades competentes, en relación con la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y Programas de Desarrollo Urbano, el cual, incluso, queda a instancia del orden de gobierno municipal el cual lleva a cabo su inicio, como ya fue analizado en este fallo, sin que se advierta en forma alguna afectación o restricción a la competencia del ente municipal.

No obstante, se debe precisar que los argumentos que formula el Municipio en torno a la reducción de la participación ciudadana resultan **inatendibles** en esta instancia constitucional, pues ha sido criterio de este Tribunal Pleno que las violaciones a derechos fundamentales de las personas no se pueden reclamar a través de la controversia constitucional, toda vez que **no constituye la vía idónea para hacerlo.**

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." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 708, registro digital: 193257) ha sido matizado. Es decir, **la finalidad de la controversia constitucional no consiste en analizar posibles violaciones a derechos fundamentales de manera desvinculada a algún problema de probable invasión de esferas de competencia.**

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

Por este motivo, son inatendibles las alegaciones del Municipio demandante, pues con ello no hace referencia alguna a violaciones a facultades constitucio-

nales conferidas al ente municipal, sino que únicamente alegan violaciones a derechos fundamentales de las personas.

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

Similares consideraciones fueron sustentadas por el Tribunal Pleno al resolver las **controversias constitucionales 62/2009**[76] y **104/2009,**[77] en sesión de dos de mayo de dos mil trece, así como en la diversa **controversia 19/2017,**[78] resuelta el cuatro de febrero de dos mil veintiuno.

Por tanto, debe reconocerse la **validez** del artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada.

[76] Por mayoría de siete votos de los 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 Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (La 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 Ministro Sergio A. Valls Hernández no participó en esta votación).

[77] Por mayoría de ocho votos de los 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 Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (La 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).

[78] Por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Exclusión de la participación ciudadana en materia de asentamientos humanos y de la denuncia administrativa como mecanismo de coadyuvancia entre la ciudadanía y las autoridades municipales competentes", consistente en reconocer la validez de los artículos 104, 105, 106 y 108, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

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

Atendiendo a ello, en términos de lo determinado en la parte final del **considerando séptimo,** procede declarar la **invalidez** de los **artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III,** en su porción normativa que dice: **"*y evitar la imposición de cajones de estacionamiento*", 86, fracción II, inciso b),** y **111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3,** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Por otra parte, acorde con lo determinado en el **considerando décimo** de este fallo, lo procedente es declarar la **invalidez** de los **artículos 20, párrafo segundo,** y **décimo transitorio,** ambos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Además, derivado de lo determinado en el **considerando décimo primero** de esta ejecutoria, debe declararse la **invalidez** de la porción normativa **"*decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable*",** contenida en el **inciso a)** de la **fracción III** del **artículo 136** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, de manera que dicho precepto, en la parte conducente, deberá leerse como sigue:

"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los Programas de Desarrollo Urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

"a) Por causa de preservación ecológica;

"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y,

"d) Por pendientes mayores al 45%."

Acorde con lo establecido en el **considerando décimo segundo,** procede declarar la **invalidez** de los **artículos 367, párrafo segundo,** en su porción normativa, **"*mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura*", 370,** en su porción normativa **"*y judiciales*", 376, párrafo primero,** en su porción normativa **"*judiciales*",** y **382, párrafos segundo, tercero y cuarto,** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, a fin de que éstos preceptos se lean como sigue:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5-cinco días hábiles."

"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."

"Artículo 376. Serán sanciones:

"I. La suspensión de los trabajos; y,

"II. La clausura, parcial o total de obra."

"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos:

"I. Cuando sin contar con permiso o autorización, el o los propietarios, ordenen, contraten o permitan la realización de alguna excavación, instalación, construcción, demolición, movimiento de tierra, desmonte o tala de árboles en un predio de su propiedad;

"II. Cuando sin contar con permiso o autorización se realice una excavación, construcción, instalación, o se depositen materiales o escombros que afecten la vía pública, terreno del dominio público o afecto a destino común;

"III. Cuando el alineamiento establezca, al predio, restricciones o afectaciones y éstas no se respeten;

"IV. Cuando el o los propietarios de un predio realicen una construcción sin contar con las constancias o licencias necesarias;

"V. Cuando el o los propietarios den a un predio o construcción un uso o destino diferente al autorizado o incumplan con la densidad, los coeficientes de ocupación y utilización del suelo aplicable;

"VI. Cuando el o los propietarios de un predio o construcción no respeten las disposiciones de la ley, su reglamentación o los planes de desarrollo urbano;

"VII. Cuando se ejecuten obras, instalaciones o edificaciones en lugares prohibidos por la ley, su reglamentación o los planes y Programas de Desarrollo Urbano;

"VIII. Cuando se utilicen, sin las autorizaciones correspondientes, explosivos para excavaciones o demoliciones;

"IX. Cuando se realicen obras de construcción, urbanización y similares relativas a un fraccionamiento, sin contar con la factibilidad, licencia, permiso, o autorización correspondiente;

"X. Cuando se obstaculice o impida en alguna forma el cumplimiento de las ordenes de inspección expedidas por la autoridad competente;

"XI. Cuando se realice o promueva la venta de lotes, predios y edificaciones de un fraccionamiento, sin contar con la licencia, permiso o autorización correspondiente;

"XII. Cuando se promueva o permita la ocupación de un predio o edificación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones correspondientes o violando el uso de suelo que le corresponde; y,

"XIII. Cuando el propietario, poseedor o responsable de obras que se lleven a cabo en inmuebles ubicados en zonas de riesgo establecidas en el atlas de riesgos, realice obras o instalaciones o actos sin permiso o autorizaciones, o teniéndolo no cumpla con el mismo."

De conformidad con la parte final del **considerando décimo tercero,** debe declararse la **invalidez** del **artículo 319** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

En términos del análisis efectuado en el **considerando décimo cuarto,** debe declararse la **invalidez** de los **artículos 291, fracción I, 304, fracción I,** y **313** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo

Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

De acuerdo con la parte final del **considerando décimo séptimo, apartado A,** debe declararse la **invalidez** del **artículo 210, párrafo noveno,** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Finalmente, conforme a lo determinado en el **considerando décimo séptimo, apartado C,** de este fallo, debe declararse la **invalidez** de las porciones normativas **"*y lagunas*",** contenidas en los **párrafos cuarto** y **sexto** del **artículo 210,** así como la diversa **"*, lagunas*",** contenida en la **fracción I del párrafo segundo** del **artículo 250,** ambos de la multicitada ley local; de manera que tales preceptos, deberán leerse como sigue:

"Artículo 210. ...

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines.

"...

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines, con la única restricción que, por lo menos el 30% deberán ser jardines."

"Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas y jardines."

En esos términos, las declaratorias de invalidez decretadas por virtud de este fallo **surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos reso-**

lutivos del presente fallo al Congreso del Estado de Nuevo León y de acuerdo con lo establecido en el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafo, de la Constitución Federal, **se limitan a la esfera jurídica del Municipio actor**.[79]

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, así como de las referidas **"*consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama*",** en los términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV, 3, fracciones XXIII, LIV, XCV, XCVI y XCVII, 9, fracción IX, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 11, 42, párrafos primero y quinto, 50, párrafo último, 52, 53, fracción IX, 56, párrafo penúltimo, 57, párrafo primero, 79 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 86 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 88, 111 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 136, fracción III, inciso c), 208, fracciones V y XIV, 210, fracción X, y párrafos octavo y décimo, 214, fracción VI, incisos a) y b), 230, fracción III, 234, 258, fracciones de la V a la IX, 259, 287, fracciones IV y V, 305, párrafo segundo, 309, 328, 368, fracción I, 375 y 426, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo

[79] Véase la tesis jurisprudencial P./J. 9/99, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 281.

León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, en atención a los considerandos séptimo, octavo, noveno, décimo segundo, décimo tercero, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo, apartados B y D, décimo octavo y décimo noveno de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 20, párrafo segundo, 79, fracción III, en su porción normativa **"*y evitar la imposición de cajones de estacionamiento*";** 86, fracción II, inciso b), 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, 136, fracción III, inciso a), en su porción normativa **"*decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable*",** 210, párrafos cuarto, sexto, en sendas porciones normativas **"*y lagunas*";** y noveno, 250, párrafo segundo, fracción I, en su porción normativa **"*lagunas*",** 291, fracción I, 304, fracción I, 313, 319, 367, párrafo segundo, en su porción normativa **"*mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura*",** 370, en su porción normativa **"*y judiciales*",** 376, párrafo primero, en su porción normativa **"*judiciales*",** y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, así como transitorio décimo de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nuevo León, en términos de los considerandos séptimo, del décimo al décimo cuarto, décimo séptimo, apartados A y C, y vigésimo de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a la oportunidad (tener como oportunamente impugnada la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete) y a las cuestiones previas y al catálogo de temas que serán analizados en el fondo del asunto.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas con precisiones, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en determinar innecesario el estudio de las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión, atinentes a la litispendencia de la controversia constitucional 20/2017 y la falta de interés legítimo del Municipio actor. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por consideraciones diversas, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales con reserva de criterio, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en

sobreseer respecto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, al actualizarse la causa de improcedencia por cosa juzgada.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas con precisiones, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer, de oficio, respecto de las referidas "consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama". La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, denominado "Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV, 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11, 79, salvo su fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", 86, salvo su fracción II, inciso b), 88 y 111, salvo su fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez de los artículos 3, fracción LIV, y 328 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El Ministro González Alcántara Carrancá votó por la invalidez de los artículos 3, fracción LIV, y 328, párrafo segundo, fracción I. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez de los artículos 10, fracciones XX, XXI y XXVI, y 50, párrafo último, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat,

Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos octavo, en su apartado A, denominado "La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder", décimo sexto, denominado "La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones", y décimo séptimo, en su apartado D, denominado "La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, 42, párrafos primero y quinto, 56, párrafo penúltimo, y 210, fracción X, 230, fracción III, y 234 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez adicional del artículo 56, fracciones IV, párrafos segundo y tercero, y V, inciso c), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, en su apartado B, denominado "La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano Municipal y/o Zonificación de Territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al gobierno local", consistente en reconocer la validez del artículo 52 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La Ministra Piña Hernández votó por la invalidez del artículo 52, en sus porciones normativas "proyectos de", "terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento" y "su aprobación, publicación en el

Periódico Oficial del Estado y", por la invalidez adicional del artículo 56, fracción VII, párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, en sus porciones normativas "Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron" y "conjuntamente con el dictamen de congruencia", y por la validez adicional de los artículos 10, fracción IV, y 11, fracción I, y anunció votos concurrente y particular. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra, por la invalidez adicional del artículo 56, párrafo penúltimo, y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, en su apartado C, denominado "La previsión de que el gobierno local califique que el Programa de Desarrollo Urbano Municipal y/o Zonificación de Territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las Ministras y los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández por la invalidez adicional del artículo 3, fracción XXIX, Ríos Farjat, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, en su apartado D, denominado "La previsión de que los planes y Programas de Desarrollo Urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez del artículo 57, párrafo primero, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial

y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El Ministro González Alcántara Carrancá votó por la invalidez de su porción normativa "treinta días hábiles". La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo quinto, denominado "El Congreso del Estado desarrollo deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídica, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional", consistente en reconocer la validez del artículo 136, fracción III, inciso c), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria", consistente en reconocer la validez de los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, inciso b), 258, fracciones de la V a la IX, y 287, fracciones IV y V, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312,

publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de la Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado A, denominado "Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada", consistente en reconocer la validez del artículo 210, párrafo octavo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las Ministras y los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez de todo el precepto y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado B, denominado "La previsión relativa al ‘área libre complementaria’, viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público", consistente en reconocer la validez del artículo 210, párrafo décimo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y el Ministro Laynez Potisek votaron en contra. El Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria", consistente en reconocer la validez del artículo 214, fracción VI, inciso a), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. La Ministra Ríos Farjat votó por la invalidez del artículo 214, fracción VI, inciso a), párrafo primero.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo tercero, denominado "La reducción de plazos para que el Municipio resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver", consistente en reconocer la validez de los artículos 259, 305, párrafo segundo, y 309 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las Ministras y los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La

previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en reconocer la validez del artículo 368, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en reconocer la validez del artículo 375 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El Ministro Aguilar Morales y la Ministra Ríos Farjat votaron en contra. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando décimo noveno, denominado "La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana", consistente en reconocer la validez del artículo 426, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo

León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, denominado "Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", 86, fracción II, inciso b), y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, denominado "La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 20, párrafo segundo, y transitorio décimo de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo primero, denominado "La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal", consistente en declarar la invalidez del artículo 136, fracción III, inciso a), en su porción normativa "decretadas por la Federación o el Estado conforme la Legislación aplicable", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por razones distintas, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado C, denominado "La previsión de que por lo menos el 30% del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 210, párrafos cuarto y sexto, en sendas porciones normativas "y lagunas", y 250, párrafo segundo, fracción I, en su porción normativa "lagunas", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez de todo el precepto, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado A, denominado "Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada", consistente en decla-

rar la invalidez del artículo 210, párrafo noveno, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo cuarto, denominado "La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica", consistente en declarar la invalidez de los artículos 291, fracción I, y 304, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo cuarto, denominado "La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica", consistente en declarar la invalidez del artículo 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo tercero, de-

nominado "La reducción de plazos para que el Municipio resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver", consistente en declarar la invalidez del artículo 319 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 367, párrafo segundo, en su porción normativa "mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat votaron por la invalidez de la totalidad del referido párrafo segundo. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 370, en su porción normativa "y judiciales", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Ur-

bano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat votaron en contra. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 376, párrafo primero, en su porción normativa "judiciales", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las Ministras y los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Ríos Farjat votaron por la invalidez total del referido párrafo. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando vigésimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de seis votos de la Ministra y de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de nueve de febrero de dos mil veintiuno por desempeñar una comisión oficial.

El Ministro presidente en funciones Franco González Salas declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar en la controversia constitucional 17/2018, promovida por el Municipio de Apodaca, Estado de Nuevo León.

En sesiones de ocho y nueve de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Apodaca, Estado de Nuevo León, en la que se analizó la validez de diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de dicha entidad federativa.

Presento este voto particular pues si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno y con las consideraciones que las sustentan, en relación con algunos puntos respetuosamente difiero de las determinaciones alcanzadas por la mayoría de los Ministros y Ministras.

I. Artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando octavo, apartado B).

a) Fallo mayoritario.

En este apartado de la sentencia, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 52 y omitió pronunciarse por lo que se refiere al artículo 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.[1] De la lectura de la sentencia se desprende que el reconocimiento de validez se sustenta en las consideraciones siguientes.

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

En primer lugar, se expone que, conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, corresponde a las entidades federativas analizar la congruencia de los distintos Programas Municipales de Desarrollo Urbano con la planeación de los distintos niveles de gobierno mediante *dictámenes de congruencia*. De manera paralela, concierne a los Municipios validar ante la autoridad competente local la congruencia de sus planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano.

En segundo lugar, se señala que conforme al artículo 52 impugnado la autoridad estatal competente deberá, **a petición expresa del Ayuntamiento, presidente o dependencia municipales,** analizar la apropiada congruencia de los Programas Municipales de Desarrollo Urbano con respecto a los distintos niveles de planeación, como requisito previo a su aprobación, publicación e inscripción.

De ahí, concluye que lo previsto en la norma impugnada es acorde con los mandatos de coordinación previstos en la ley general de la materia. Lo anterior, en virtud de que, mientras no concluya definitivamente la etapa de verificación de congruencia que deberá realizar la autoridad local, el ente municipal se ve impedido para ejercer sus atribuciones constitucionales.

b) Razones de disenso.

Respetuosamente, disiento del reconocimiento de validez del artículo 52 y considero que se debió estudiar y declarar la invalidez del diverso 56, penúltimo párrafo, ambos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

"**Artículo 56.** (penúltimo párrafo)
"Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron, la autoridad estatal **o municipal** competente en materia de desarrollo urbano, aprobará el plan o Programa de Desarrollo Urbano o las modificaciones a los planes o programas vigentes, **tratándose de los planes o Programa de Desarrollo Urbano competencia de los Municipios se presentarán estos documentos conjuntamente con el dictamen de congruencia ante el Ayuntamiento para su aprobación.** Para la validez y obligatoriedad de los planes o Programas de Desarrollo Urbano se deberá realizar su publicación en forma íntegra en el Periódico Oficial del Estado, en los casos de los planes o programas de nivel municipal se publicarán en la gaceta municipal, cuando el Municipio cuente con ese medio de difusión, y se procederá a realizar las solicitudes y gestiones necesarias para que se inscriban en la Dirección (sic) Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, en los términos que señala esta ley."

El artículo 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano[2] establece que el Ayuntamiento deberá consultar a la autoridad local competente sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de su Programa de Desarrollo Urbano con la planeación estatal y federal, ***una vez aprobado y como requisito previo a su inscripción en el registro público de la propiedad.***

Sin embargo, los artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, disponen que la Secretaría estatal analizará la congruencia de los planes y Programas de Desarrollo Urbano "*antes de ser aprobados*" definitivamente por la autoridad estatal.

De esta manera, es claro que se alteran los criterios establecidos por la ley general de la materia para garantizar que exista debida congruencia entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios. Lo anterior, pues en la norma emitida por el Congreso de la Unión, la verificación de congruencia es un requisito *posterior* a la aprobación del Municipio, necesaria para la inscripción del instrumento en el registro público que no incide en las facultades previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución General.[3] Sin embargo, en las normas de que se trata, esta etapa es *previa* a la aprobación por parte del Ayuntamiento, lo que afecta su esfera de competencias.

---

[2] **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**
"**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."

[3] **Constitución General**
"**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, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial."

Por estos motivos, considero que los artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León son inconstitucionales, por lo que debió declararse su invalidez.

II. Artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando Octavo, apartado C).

a) Fallo mayoritario.

En este apartado, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León,[4] por las razones que se sintetizan a continuación.

En primer lugar, la sentencia expone que la ley general en la materia otorga facultades a los Estados para que establezcan normas conforme a las cuales se promueva y garantice la participación ciudadana en los procedimientos de planeación, seguimiento y evaluación de los Programas de Desarrollo Urbano, así como para verificar la congruencia de los planes municipales. Además, la ley en cuestión vincula a los Municipios a instaurar los mecanismos de consulta pública y verificar con la autoridad estatal la congruencia de los instrumentos de que se trata.

Posteriormente, la sentencia señala que la ley local en la materia regula el mecanismo de consulta pública que forma parte del procedimiento previsto para la emisión de los Programas de Desarrollo Urbano. Por ello, es acorde con las previsiones de la ley general de la materia que el gobierno de la entidad verifique que el proceso de consulta pública sea acorde con los distintos niveles de planeación. En esas condiciones, se reconoce la validez de la norma impugnada que lo faculta para analizar este tema.

[4] **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León:**
"**Artículo 53.** El análisis de la congruencia, entre los planes o Programas de Desarrollo Urbano se realizará respecto a los siguientes temas:
"…
"**IX.** El **cumplimiento del procedimiento para la consulta** de los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, Programas de Desarrollo Urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."

b) Razones de disenso.

Respetuosamente, disiento del reconocimiento de validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, por las siguientes razones.

En términos del artículo 10, fracciones VII y VIII, así como en el diverso 44, ambos de la ley general de la materia,[5] las entidades federativas deben verificar que los distintos Programas Municipales de Desarrollo Urbano guarden congruencia y estén ajustados tanto a la planeación estatal como federal. Por su parte, el artículo impugnado dispone que el análisis de congruencia verificará el cumplimiento del **procedimiento para la consulta** de los planes de desarrollo urbanos, de centros de población o programas parciales.

Luego entonces, el artículo impugnado excede el parámetro establecido por la ley general de la materia, pues ésta faculta a los gobiernos locales para verificar la congruencia con la planeación estatal y federal, mientras que la ley local autoriza a la secretaría respectiva a comprobar el procedimiento de consulta, lo que implica revisar la legalidad de las actuaciones del propio Municipio. Ello, en detrimento de la facultad del actor para formular y aprobar sus planes de desarrollo urbano, contenida en el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución General.

Por estas razones, considero que el artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León es inconstitucional.

---

[5] **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**
"**Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas:
"…
"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.**"
"**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."

III. Artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando décimo cuarto).

a) Fallo mayoritario.

En este considerando, la sentencia analizó los conceptos de invalidez señalados por el Municipio, consistentes en que los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León[6] generan incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al momento o lapso de tiempo dentro del cual el titular del permiso puede ejercer la prerrogativa contenida en la licencia, dictamen de factibilidad o autorización.

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

La sentencia declara ***fundados*** dichos conceptos de invalidez, pues menciona que las normas vulneran el principio de seguridad jurídica reconocido en los

[6] **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León**
"Artículo 291. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo tendrán las siguientes vigencias:
"I. En fraccionamientos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o Programas de Desarrollo Urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan."
"Artículo 304. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo, tendrán las siguientes vigencias:
"I. En conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, no generarán derechos adquiridos y estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o Programas de Desarrollo Urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan."
"Artículo 313. Las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, no tendrán vencimiento. En caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos, que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización, deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones."

artículos 14 y 16 de la Constitución General, ya que impactan en la posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación y, primordialmente, control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, se menciona que los artículos 291, fracción I, y 304, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León refieren que las autorizaciones relacionadas con la factibilidad de urbanización y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico y el plano de rasantes ***"estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o Programas de Desarrollo Urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan",*** mientras que el diverso 313 establece que las autorizaciones referidas ***"no tendrán vencimiento";*** lo que impide al Municipio tener certeza sobre cuándo dejan de tener vigencia tales instrumentos y se traduce en la imposibilidad del ente municipal para realizar una planeación, zonificación, así como un control y vigilancia adecuada del uso del suelo, pues tales atribuciones dependen, en forma relevante, de la vigencia de los distintos permisos de las autorizaciones y licencias.

b) Razones de disenso.

Respetuosamente me aparto del criterio mayoritario expuesto en la sentencia, consistente en invalidar los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León. Lo anterior, pues considero que dichos artículos no vulneran las potestades normativas ni administrativas del Municipio, no generan incertidumbre o inseguridad jurídica y tampoco resultan contradictorios con lo establecido en el último párrafo del artículo 93 de la propia ley impugnada, el cual establece que la modificación total o parcial de los planes o Programas de Desarrollo Urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualesquier otro derecho adquirido que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación.

De una simple lectura a los artículos impugnados, puede desprenderse que: **1.** Sujetan la vigencia de determinadas autorizaciones en materia de fraccionamientos (artículo 291, fracción I) y conjuntos urbanos (artículo 304, fracción I) que se desarrollen en una etapa, a que lo establecido en nuevos planes o Programas de Desarrollo Urbano, atlas de riesgo y demás disposiciones aplicables

no las contravengan; y, **2.** Establecen que no tendrán vencimiento determinadas autorizaciones en materia de construcción y edificación.

Ahora bien, en su concepto de invalidez vigésimo tercero, el Municipio actor argumentó en esencia que: **1.** El hecho de que el Congreso Local no estableciera una vigencia definida para este tipo de autorizaciones vulnera sus potestades normativas y administrativas en materia de planeación, administración y control del desarrollo urbano, pues genera un ámbito de incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al lapso de tiempo en el que el titular de la autorización puede ejercer las prerrogativas que le corresponden; y, **2.** Si bien para algunas autorizaciones se establecen condiciones de vigencia vinculadas con las modificaciones que pudieran sufrir planes y Programas de Desarrollo Urbano, considera que ello es contradictorio con lo que establece el último párrafo del artículo 93 de la propia ley local impugnada.

En primer término, debe destacarse que el artículo 10, fracciones I y XXV, de la ley general de la materia autoriza a las entidades federativas para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial y, específicamente, para establecer en las leyes los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas. De tal manera, y aunque el Municipio actor no haya alegado que el Estado no tuviera competencia para legislar esta cuestión, sino que debió establecer una vigencia temporal específica como de hecho existía en la anterior Ley de Asentamientos Humanos de Nuevo León, estimo conveniente resaltar que el Estado sí se encuentra facultado para legislar estas cuestiones.

Ahora bien, por lo que respecta a los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada, advierto que efectivamente el Congreso Local dispuso una regla especial en cuanto a que tratándose de *fraccionamientos o conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa*, la vigencia de determinadas *autorizaciones* se extenderá *"hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o Programas de Desarrollo Urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales no las contravengan"*. En específico, se refiere a las autorizaciones consistentes en: **1.** La factibilidad de urbanización, factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo; **2.** La fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico; **3.** El proyecto urbanístico y/o el proyecto arquitectónico; y, **4.** El plano de rasantes.

Al respecto, las autorizaciones a que hacen referencia los artículos impugnados son todas aquellas que se emiten de manera *previa al proyecto urbanístico o*

licencia de construcción; de tal manera que se trata de autorizaciones emitidas durante etapas previas y en las que se busca determinar con precisión la factibilidad y los alcances del proyecto que se pretende realizar. Ello con base en los planes o Programas de Desarrollo Urbano aplicables, atlas de riesgos y demás disposiciones aplicables.

De esta manera, desde mi perspectiva resulta clara la lógica de la vigencia *indefinida* de este tipo de autorizaciones, sujeta a la modificación de los planes o Programas de Desarrollo Urbano, atlas de riesgo o demás disposiciones aplicables; pues dichas autorizaciones preliminares no perderán su vigencia hasta en tanto surja un motivo justificado que detone la modificación de la planeación de desarrollo urbano –en términos de lo que dispone el artículo 93 de la propia ley impugnada–, supuesto en el que el particular deberá reiniciar los procedimientos de autorización correspondientes si es que así lo considera.

Lo anterior permite dotar de seguridad a los particulares de que las autorizaciones en cuestión no perderán su vigencia en tanto continúen siendo acordes a lo establecido en nuevos planes o Programas de Desarrollo Urbano, atlas de riesgo u otras disposiciones aplicables; al tiempo que permite a la autoridad volver a analizar estas autorizaciones si llegase a existir una modificación en las normas técnicas respectivas que impacten en alguno de los supuestos previstos por la norma. Por tanto, contrario a lo argumentado por la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno, considero que los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada no suponen incertidumbre o inseguridad jurídica.

Por otra parte, en lo relativo al argumento del Municipio actor en el sentido de que dichas disposiciones son contrarias a lo establecido en el último párrafo del artículo 93 de la propia ley local impugnada, advierto que el artículo 93 de la ley local impugnada regula los supuestos en la que las autoridades competentes podrán modificar los planes o Programas de Desarrollo Urbano y su último párrafo señala que: "[l]a modificación total o parcial de los planes o Programas de Desarrollo Urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualesquier otro derecho adquirido que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación".

Desde mi perspectiva, la contradicción alegada por el Municipio actor es inexistente dado que el último párrafo del artículo 93 establece una regla general en cuanto a que las modificaciones a planes y Programas de Desarrollo Urbano no afectarán permisos, licencias autorizaciones o derechos adquiridos; sin

embargo, en los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada encontramos una *excepción* a esta regla general que se justifica por las razones de interés público expuestas en párrafos anteriores. De esta manera, se entiende que permisos o autorizaciones cuya vigencia no dependa de su adecuación con nuevos planes o Programas de Desarrollo Urbano, no se verán afectados por la modificación de éstos.

Finalmente, por lo que hace al artículo 313 de la ley impugnada, advierto que el Congreso Local dispuso que en materia de factibilidades y licencias de uso de suelo para la *construcción y edificación,* las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, ***no tendrán vencimiento.*** Al respecto, al igual que sucedía en los supuestos anteriores, las autorizaciones que carecen de vencimiento son todas aquellas que se emiten de manera *previa al proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción*; de tal manera que se trata de autorizaciones emitidas durante etapas previas y cuyo objeto es determinar con precisión la factibilidad y los alcances del proyecto que se pretende realizar.

La excepción a esta regla se encuentra en el segundo párrafo del propio artículo 313, el cual establece que *en caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos –que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización– deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones*. De esta manera, estimo que el artículo 313 de la ley impugnada tampoco supone incertidumbre o inseguridad jurídica dado que el legislador fue inequívoco en cuanto a que en estos casos no habrá vencimientos.

Por las razones expuestas, considero que debió declararse infundado el concepto de invalidez del Municipio y, por ende, reconocerse la validez de los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

Este voto se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto particular y concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la controversia constitucional 17/2018.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las sesiones celebradas los días ocho y nueve de febrero de dos mil veintiuno, resolvió la controversia constitucional citada al rubro. Ésta fue promovida por el Municipio

de Apodaca, Nuevo León, en contra de los poderes ejecutivo y legislativo de esa entidad federativa, con motivo de la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial Local el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.[1]

El presente voto tiene como objeto, en primer lugar, fijar una posición respecto a diversos temas que no compartí de la decisión de la mayoría del Tribunal Pleno y, en segundo lugar, explicar mi concurrencia sobre otro aspecto analizado en este asunto.

A. Voto particular.

I. Facultad de la autoridad estatal para calificar el cumplimiento del procedimiento de consulta de los Programas de Desarrollo Urbano municipales.

El Municipio de Apodaca cuestionó la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos local,[2] el cual le otorga facultades a la autoridad estatal de la materia para que verifique, en análisis de congruencia, si el Municipio cumplió con el procedimiento de consulta pública de sus planes o Programas de Desarrollo Urbano. Para el Municipio esta facultad representa una intromisión del ejecutivo estatal en la planeación urbana municipal y genera la subordinación del Municipio a la autoridad estatal en esta materia.

En la resolución, aprobada por mayoría,[3] se sostiene que los artículos 10, fracción II, y 30, de la ley general, asignan a las autoridades estatales la facultad de

[1] En lo sucesivo "Ley de Asentamientos Humanos local" o "ley local impugnada". El Municipio actor también expresó conceptos de invalidez respecto de diversos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en lo sucesivo "ley general"); sin embargo, por unanimidad, se resolvió sobreseer respecto de este ordenamiento puesto que la demanda presentada el veintidós de enero de dos mil dieciocho resultaba claramente extemporánea para impugnar la referida ley general que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

[2] "**Artículo 53.** El análisis de la congruencia, entre los planes o Programas de Desarrollo Urbano se realizará respecto a los siguientes temas: …
"**IX.** El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, Programas de Desarrollo Urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."

[3] El reconocimiento de validez fue aprobado por mayoría de seis votos de la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán; con voto en contra de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

establecer las normas conforme a las cuales se dará la participación ciudadana en los procesos de planeación; y que la ley estatal impugnada regula en su artículo 56 la forma en la que debe realizarse el procedimiento de consulta ciudadana para la aprobación de los planes de desarrollo urbano municipales. A partir de esas consideraciones, la mayoría sostiene que, al ser el procedimiento de consulta ciudadana una parte del procedimiento de aprobación de los planes o Programas de Desarrollo Urbano municipal, aquél debe resultar acorde con la planeación estatal y federal, lo que corresponde verificar a la autoridad estatal.

No compartí ese criterio pues considero que, como lo alegó el Municipio actor, dicha disposición invade la autonomía municipal en materia de desarrollo urbano, dado que la competencia asignada a la autoridad estatal no encuentra sustento en la Constitución ni en la ley general. El artículo 115, fracción V, inciso a), constitucional, establece que es competencia de los Municipios el formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.[4] De este precepto no se desprende que el procedimiento de aprobación de dichos planes esté sujeta a la revisión y calificación de las autoridades estatales.

Es verdad que los artículos 11, fracción I, 23 y 44 de la ley general,[5] señalan que los planes y Programas de Desarrollo Urbano municipales deben guardar

[4] "**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, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial."

[5] "**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; …
"**Artículo 23.** La Planeación y Regulación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población, se llevarán a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de:
"**I.** La estrategia nacional de ordenamiento territorial;
"**II.** Los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;
"**III.** Los Programas de Zonas Metropolitanas o Conurbaciones;
"**IV.** Los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano; y,
"**V.** Los planes o Programas de Desarrollo Urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano, tales como los de

congruencia y coordinación con los niveles superiores de planeación (como lo son el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y los planes estatales) y las normas oficiales mexicanas. Sin embargo, considero que el espíritu de esas disposiciones es garantizar una congruencia sustantiva, es decir respecto del contenido de los planes municipales con los niveles superiores de planeación y las normas oficiales, pero ello no habilita a las autoridades estatales a ejercer un control de regularidad sobre aspectos procedimentales de la elaboración y aprobación de esos planes y programas, como lo es la etapa de consulta ciudadana.

Al tratarse de una facultad concurrente, el legislador local debe respetar la distribución competencial realizada tanto por la Constitución como por la ley general de la materia. Por lo que, si estos ordenamientos no le asignan expresamente a la autoridad estatal la facultad de verificar el procedimiento que se siga para elaboración y aprobación de los planes y Programas de Desarrollo Urbano municipales, el legislador estatal no lo puede hacer, pues ello supondría una indebida interferencia en el ejercicio de la facultad que la Constitución Política del país asigna a los Municipios en el artículo 115, fracción V, para la aprobación de sus planes y Programas de Desarrollo Urbano.

---

centros de población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.

"Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta ley y, en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables. Son de carácter obligatorio, y deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano.

"La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación de las zonas metropolitanas para coordinar acciones e inversiones que propicien el desarrollo y regulación de los asentamientos humanos, con la participación que corresponda a los Municipios de acuerdo con la legislación local.

"Los instrumentos de planeación referidos, deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, y contando con los dictámenes de validación y congruencia que para ese fin serán solicitados y emitidos por los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento."

"**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."

Contrario a lo que se señala en la resolución, considero que del hecho de que la ley general confiera a los Congresos Locales la facultad para establecer las bases del procedimiento de participación ciudadana, no supone que le otorgue también atribuciones para controlar el cumplimiento de esas bases a través de los dictámenes de congruencia, por lo que me parece insuficiente para sostener que de ahí se deriva la validez del precepto impugnado.

Por lo anterior, me parece que el artículo 53, fracción IX, de la ley impugnada es inconstitucional, pues asigna a la autoridad estatal una facultad de control sobre el procedimiento de aprobación de los planes de desarrollo urbano municipales que no encuentra sustento ni en la Constitución ni en la ley general.

II. Autorización judicial previa para que los Municipios ejecuten clausuras y suspensiones de obras.

El Municipio de Apodaca también impugnó los artículos 367, párrafo segundo, 368, fracción I, 370, 375, 376, 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley de Asentamientos Humanos Local, de los cuales se desprende que los Municipios requerían de una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras. Alegó que con ello se impide que la autoridad municipal ejerza por sí misma sus facultades administrativas y ejecutivas para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas, lo cual vulnera la autonomía municipal en materia de desarrollo urbano y el principio de autotutela administrativa e implica una subordinación del Municipio hacia el Poder Judicial.

Este requisito guardaba congruencia con lo que establecía el artículo 60, fracción VII, de la ley general.[6] Sin embargo, previamente a la resolución de la presente controversia, el Pleno resolvió la controversia constitucional 19/2017 promovida por el Municipio de Guadalupe, Nuevo León, en contra de la ley general,[7] en la cual declaró la invalidez de la porción normativa de ese precepto que señalaba la obligación para que en las leyes locales se estableciera

[6] "**Artículo 60.** La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos: …
"**VII.** Deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial."
[7] Resuelta en las sesiones de los días dos y cuatro de febrero de dos mil veintiuno. La declaración de invalidez de esta porción normativa fue aprobada por mayoría de nueve votos de las Ministras

que las suspensiones y clausuras de obras requerían de una resolución judicial.

El proyecto original que se sometió a nuestra consideración proponía reconocer la validez de todos los preceptos impugnados por el Municipio de Apodaca. Sin embargo, considerando lo resuelto previamente en la controversia constitucional 19/2017, durante la sesión la Ministra ponente propuso la invalidez de los artículos 367, párrafo segundo, en la porción "*mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura*", 370, en la porción *"y judiciales"*, 376, primer párrafo, en la porción *"judiciales"* y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto; pero sostuvo la propuesta de reconocer la validez de los artículos 367, 368, 375 y 382, párrafo primero, al considerar que no se referían al control judicial. No compartí del todo esta propuesta, como lo explico a continuación.

En primer lugar, considero que se debió declarar la invalidez completa del párrafo segundo del artículo 367. De la redacción de este párrafo se puede apreciar que también se refiere al control judicial sobre la ejecución de clausuras y suspensiones de obras por parte de las autoridades municipales, el cual, como ya se mencionó, fue declarado inconstitucional en la controversia constitucional 19/2017, así como en el presente asunto al declararse la invalidez de las porciones normativas señaladas de los artículos 370, 376 y 382.

En segundo lugar, la mayoría reconoció la validez del artículo 375 y declaró la invalidez sólo de la porción normativa *"judiciales"* del artículo 376, quedando de la siguiente manera:

"**Artículo 375.** Serán sanciones administrativas:

"**I.** La rescisión de convenios;

"**II.** La demolición o retiro parcial o total de escombros;

"**III.** La revocación de las licencias, permisos y autorizaciones otorgados;

Esquivel Mossa y Ríos Farjat y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; la Ministra Piña Hernández y el Ministro Pérez Dayán votaron por la invalidez de toda la fracción.

"**IV.** El arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; y

"**V.** El retiro de los anuncios y sus estructuras."

"**Artículo 376.** Serán sanciones **judiciales**:

"**I.** La suspensión de los trabajos; y

"**II.** La clausura, parcial o total de obra; …"

Ello tiene como resultado un listado de sanciones administrativas dividido en dos artículos, lo cual no resulta congruente y puede generar confusión tanto en las autoridades aplicadoras como en la ciudadanía sobre la naturaleza de las sanciones a las que se refiere el artículo 376, si las sanciones administrativas ya están señaladas en el diverso 375.

Considero que hubiera sido una mejor solución declarar la invalidez total del artículo 376 y señalar la existencia de una omisión legislativa en el precepto 375, forzando con ello al legislador a modificar este precepto para incluir en el catálogo de sanciones administrativas a la suspensión y la clausura. Lo cual daría mayor claridad y seguridad jurídica en cuanto al tipo de sanciones que la autoridad administrativa puede aplicar.

En tercer lugar, considero que no debió invalidarse la porción normativa *"y judiciales"* del artículo 370, toda vez que este precepto no se refiere al control judicial sobre la ejecución de clausuras y suspensiones de obras por parte de las autoridades municipales y, por tanto, no está afectado del mismo vicio de invalidez de los anteriores preceptos. Sino que se refiere, simplemente, a la posibilidad de que las autoridades hagan uso de la fuerza pública y el arresto en la aplicación de medidas de seguridad y sanciones, lo cual aplica para las autoridades judiciales en un amplio espectro de casos e, incluso, está amparado por otros ordenamientos.

III. Regulación de plazos para resolver procedimientos administrativos municipales.

Los artículos 259, 305, segundo párrafo, 309, y 319 de la Ley de Asentamientos Humanos de Nuevo León, también fueron impugnados por el Municipio de Apodaca, al considerar que el legislador local violó la autonomía municipal para regular los procedimientos administrativos en materia de desarrollo urbano, lo que incluye los plazos para resolverlos.

La mayoría reconoció la validez de estos preceptos.[8] En la resolución se sostiene que ello no invade las competencias municipales, sino que el legislador local actuó en el ámbito de libertad configurativa para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial y que el artículo 10, fracción XXV, de la ley general establece la obligación de que la legislación local prevea los tiempos de respuesta relativos a las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas.[9]

No compartí lo resuelto por la mayoría. Estos preceptos establecen plazos para que las autoridades resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones en el ámbito de sus competencias, lo cual considero contrario a la competencia constitucional de la que gozan los Municipios para regular las materias y procedimientos administrativos que le corresponden que, desde luego, incluyen los plazos en los que deben resolverse.

El artículo 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Federal, otorga competencia a los Municipios para administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano, autorizar la utilización de uso de suelo y otorgar licencias y permisos para construcciones. En tanto que el último párrafo de esa fracción les otorga competencia para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para ello.[10]

---

[8] La validez de los artículos 259, 305, segundo párrafo y 309, fue aprobada por mayoría de seis votos de la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros Laynez Potisek, Aguilar Morales y Pérez Dayán. Respecto del artículo 319 se registraron cinco votos a favor del reconocimiento de validez de la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; y seis votos en contra y por la invalidez de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek, Aguilar Morales y Pérez Dayán.

[9] "**Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas: …

"**XXV.** Establecer en las leyes y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, en las cuales se debe prever por lo menos las formalidades y requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, tiempos de respuesta, medios de impugnación, medidas de seguridad y sanciones, causas de revocación y efectos para la aplicación de afirmativas o negativas fictas, tendientes a garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia; ...

[10] "**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: …

Como lo señalé previamente, al tratarse de una competencia concurrente, el legislador local debe respetar la distribución competencial realizada por la Constitución y la ley general. De ninguno de los dos ordenamientos advierto que se le otorgue competencias al legislador estatal para regular una cuestión tan particular de los procedimientos de permisos y autorizaciones a cargo de los Municipios, como lo son los plazos para resolver.

Ni siquiera de lo previsto en el artículo 10, fracción XXV, de la ley general, considero que se desprenda una facultad de los legisladores locales tan amplia como para que abarque la posibilidad de establecer los plazos en los que todos los Municipios deben resolver los procedimientos señalados. Me parece que este precepto debe leerse en armonía artículo 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Federal, lo que necesariamente me lleva a considerar que sólo tiene el alcance de otorgar facultad al legislador local para establecer los plazos de respuesta a los procedimientos de competencia de la autoridad estatal.

Corresponde a cada Municipio definir, en función de su propia realidad y capacidades institucionales, los plazos apropiados para la resolución de los procedimientos administrativos en materia urbanística de su competencia. El que el legislador local regule cuestiones tan específicas, como los plazos de resolución de trámites municipales, menoscaba la facultad municipal para otorgar dichos permisos y autorizaciones, pues convierte a los Municipios en una instancia de mera aplicación de las reglas definidas por el legislador estatal, mermando su autonomía constitucional, no sólo para otorgarlos o negarlos, sino también para definir las reglas específicas para hacerlo.

Reconozco que el objetivo de la ley en estos artículos es establecer una homologación de los plazos de resolución de los trámites que ahí se señalan. Sin em-

"**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, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; ...
"**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; ...
"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."

bargo, esta decisión, incluso si fuera razonable o deseable, no corresponde adoptarla al legislador local, al carecer de facultades expresas otorgadas por la Constitución Política del país o la ley general para establecer los plazos de respuesta de trámites municipales. De ahí que no comparta el reconocimiento de validez de estos preceptos.

IV. Límites para el establecimiento de áreas de cesión municipal.

Otro de los preceptos combatidos por el Municipio de Apodaca fue el artículo 210 en sus párrafos octavo, noveno y décimo.[11] En su planteamiento el Municipio alegó que el Congreso de Nuevo León incumplió las obligaciones establecidas en la ley general consistentes en prever las disposiciones que garanticen donaciones y cesiones correspondientes a las vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y bien funcionamiento de los centros de población; y garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad.

El Pleno, por mayoría,[12] reconoció la validez de este precepto, salvo su párrafo noveno, al considerar que, contrario a lo alegado por el Municipio de Apodaca,

[11] "**Artículo 210.** ...
"La cesión a la que se refiere el presente artículo solo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada.
"En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión.
"En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria a razón del 8%-ocho por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El área libre complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El área libre complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del coeficiente de ocupación de suelo-COS y/o coeficiente de absorción y área verde-CAAV; Será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas."
[12] La validez del párrafo octavo fue aprobada por mayoría de seis votos de la Ministra Esquivel Mossa y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La invalidez del párrafo noveno fue aprobada por mayoría de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. La validez del párrafo décimo fue aprobada por mayoría de ocho votos de la Ministra Esquivel Mossa y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez

el legislador de Nuevo León sí estableció las previsiones necesarias para cumplir acciones de densificación tendientes a garantizar dotación suficiente de espacios públicos, así como para ser destinados a áreas verdes y equipamientos.

En relación con los párrafos octavo y décimo del artículo 210, no compartí su reconocimiento de validez. El párrafo octavo, al igual que el noveno (que sí fue declarado invalidó por el Pleno) prevé limitantes para el establecimiento de áreas de cesión municipal que no encuentran sustento y, por el contrario, resultan contrarias al espíritu de esta figura que se desprende, particularmente, de los artículos 57 y 76 de la ley general.[13]

Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández y el Ministro Laynez Potisek.

[13] "**Artículo 57.** La legislación local en la materia, deberá contener las especificaciones a fin de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población, en favor de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales en localización, superficie y proporción adecuadas, así como, para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos, el diseño y construcción de una red de vialidades primarias, como partes de una retícula, que faciliten la conectividad, la movilidad y el desarrollo de infraestructura.
"Asimismo se deberá establecer la obligación de las autoridades municipales, de asegurarse, previamente, a la expedición de las autorizaciones para el uso, edificación o aprovechamiento urbano, del cumplimiento de las leyes estatales y federales, así como, de las normas para el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público, en particular, las afectaciones y destinos para construcción de infraestructura vial, equipamientos y otros servicios de carácter urbano y metropolitano de carácter público.
"Para acciones urbanísticas que impliquen la expansión del área urbana, para el fraccionamiento de terrenos o para la subdivisión o parcelación de la tierra, las autoridades locales deberán asegurarse de que existe congruencia con las normas de zonificación y planeación urbana vigentes, la viabilidad y factibilidad para brindar los servicios públicos y extender o ampliar las redes de agua, drenaje, energía, alumbrado público y el manejo de desechos sólidos de manera segura y sustentable, sin afectar los asentamientos colindantes, sin ocupar áreas de riesgo o no urbanizables y garantizando la suficiencia financiera para brindar los servicios públicos que se generen."
"**Artículo 76.** Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y Programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.
"Igualmente establecerán que los predios que, con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano."

De dichos preceptos se advierte que con estas áreas se busca garantizar la correcta prestación de los servicios públicos y su tamaño debe estar en función del número de habitantes. Sin embargo, los párrafos impugnados disponen que esa cesión sólo se debe realizar en una sola ocasión, con independencia de que con posterioridad aumente la densidad de población o haya cambios en el uso de suelo, situaciones que, naturalmente, pueden requerir la ampliación de espacios públicos. Esto deja lugar a conductas fraudulentas para socavar lo que en realidad corresponde ser cedido en aras de procurar legítimamente espacios públicos.

Nuevamente estamos ante una restricción que no encuentra sustento en la Constitución Federal ni en la ley general. Por ello, considero que deben ser los propios Municipios los que determinen, con base en sus necesidades, si pueden ser exigibles futuras ampliaciones de los espacios de cesión municipal ante cambios de densidad o de uso de suelo y, en su caso, la forma en cómo se realizarían dichas ampliaciones. Por tanto, el párrafo octavo del artículo cuestionado también debía declararse inválido.

En congruencia con lo anterior, considero también que debía ser invalidado el párrafo décimo del artículo 210, pues la regla que contiene restringe las atribuciones municipales para desarrollar sus planes o Programas de Desarrollo Urbano relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión.

De ahí que no comparta el reconocimiento de validez de los párrafos octavo y décimo del artículo 210, de la ley local impugnada.

V. Temporalidad de la obligación de cubrir los gastos por servicios públicos municipales de fraccionamientos no municipalizados.

Finalmente, me refiero al artículo 214 fracción VI, inciso a), de la Ley de Asentamientos Humanos de Nuevo León.[14] El Municipio de Apodaca alegó que este precepto resultaba inconstitucional debido a que el Congreso Local invadió la competencia del Municipio para regular la forma y términos en que pueden

[14] "**Artículo 214.** El titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, además de lo dispuesto en los artículos anteriores, estará afecto a las obligaciones siguientes: ...
"**VI.** Cubrir los gastos de los servicios públicos municipales, en los siguientes términos:
"**a)** El alumbrado público y la recolección de basura, hasta por 6-seis meses después de la inscripción del proyecto de ventas, en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León."

celebrarse las operaciones de venta y administrar los servicios públicos de su competencia.

Sin embargo, la mayoría del Pleno consideró valido dicho precepto.[15] De acuerdo con el criterio mayoritario, la norma impugnada no impone al Municipio el momento en que el desarrollador trasladará al Municipio los servicios de alumbrado público y recolección de basura, puesto que para el inicio del plazo de seis meses al fin del cual el Municipio se hará cargo de ellos, se requiere que el Municipio apruebe el proyecto de ventas. Por lo que, no se le restringe en forma alguna su facultad de determinar el momento en que deberá asumir el costo financiero de los mismos.

Contrario a lo sostenido en la sentencia, considero que el precepto impugnado es inconstitucional por vulnerar el principio de libre hacienda municipal. Este principio encuentra reconocimiento en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, el cual en su inciso c), dispone que forman parte de la hacienda municipal los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.[16]

La norma impugnada vulnera este principio toda vez que el titular de la autorización de un fraccionamiento sólo deberá cubrir los gastos por la prestación de los servicios municipales de alumbrado público y recolección de basura por un plazo de seis meses posteriores a la inscripción del proyecto de ventas. Es decir, establece una limitante a los ingresos que perciba el Municipio por este concepto, toda vez que después de dicho periodo el Municipio tendrá que hacerse cargo de ellos, dejando de percibir los pagos realizados por el titular de la autorización para el fraccionamiento, no obstante que el fraccionamiento no se encuentre todavía municipalizado.

Ello, además, resulta contrario a la propia figura de la municipalización de los fraccionamientos, la cual, de conformidad con el artículo 283 de la ley local im-

[15] Aprobado por mayoría de ocho votos de la Ministra Esquivel Mossa y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Laynez Potisek; con voto en contra de las Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández. Estuvo ausente el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea."

[16] "**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: ...
"**IV.** Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ...
"**c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo."

pugnada, precisamente, tiene por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le correspondan. Sin embargo, al sujetar la duración de la obligación del titular de una autorización para fraccionamiento de cubrir los gastos por esos servicios a una temporalidad de seis meses y no a la municipalización del fraccionamiento, supone una afectación injustificada y carente de razonabilidad a la hacienda municipal. De ahí que considere que este precepto también debió ser invalidado.

No es obstáculo para considerar lo anterior el que, como se sostiene en la resolución, el Municipio controle el momento en el cual inicie el periodo de seis meses al fin del cual se hará cargo del costo de los servicios de alumbrado público y recolección de basura. Pues ello no garantiza que el fin de dicho plazo coincida con el momento de la municipalización, el cual debe ser el que rija el momento para determinar que el Municipio se haga cargo de esos servicios.

B. Voto concurrente.

En otro orden de ideas, a continuación me permito explicar mi concurrencia respecto a las razones que sostienen la declaratoria de invalidez de los artículos que regulan la vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias municipales en materia de desarrollo humano.

Los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313, de la Ley de Asentamientos Humanos de Nuevo León establecen que la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, licencias de uso de suelo y de construcción tendrán vigencia indefinida. El Municipio de Apodaca cuestionó la validez de estos preceptos al considerar que vulneran la autonomía municipal y generan inseguridad jurídica respecto del lapso de tiempo dentro el cual se puede gozar el permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización.

La mayoría del Pleno declaró la invalidez de estos preceptos.[17] De acuerdo con la resolución, dichos artículos sí generan inseguridad jurídica al impactar en la posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en

[17] Respecto de los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, se registraron cuatro votos a favor de la validez de la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; y siete votos en contra y por la invalidez de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

materia de zonificación, planeación, así como control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política del país.

Si bien coincidí con la declaratoria de invalidez antes señalada, comparto reflexiones adicionales que me llevaron a concluir que los artículos cuestionados por el Municipio actor son inconstitucionales.

Los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313, de la Ley de Asentamientos Humanos de Nuevo León vulneran la autonomía municipal en materia zonificación, planeación, control y vigilancia del uso del suelo porque no respetan el régimen de distribución de competencias contenido en la Constitución Federal y la ley general en materia de desarrollo urbano. De estos ordenamientos no se desprende alguna facultad para que el legislador local defina la vigencia de las licencias, permisos y autorizaciones que otorgan las autoridades municipales en materia de desarrollo urbano.

Además, al quedar sujeta esa vigencia a que no se contravengan las disposiciones aplicables, se abre la puerta a que a través de la modificación de ordenamientos federales o estatales se puedan dejar sin efectos actos que el Municipio autorizó con base en sus facultades constitucionales y legales. Lo cual, además de constituir una afectación a la autonomía constitucional del Municipio en esta materia, produce inseguridad jurídica en las ciudadanas y los ciudadanos. Razones que, considero, fortalecen el razonamiento plasmado en la sentencia.

Por lo anterior es que, no obstante haber estado de acuerdo con buena parte de lo resuelto por el Tribunal Pleno, me permito formular el presente voto en el que expreso mi disenso y concurrencia respecto de la conclusión a la que arribó la mayoría sobre la validez e invalidez de los artículos a los que me he referido.

Este voto se publicó el viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

En relación con el artículo 313, se declaró su invalidez por una mayoría de seis votos de las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Con voto en contra de la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE UN MUNICIPIO DEL ESTADO DE SONORA (ARTÍCULO 70, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE SONORA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PROCEDENCIA DE LA PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO CONTRA UNA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO AL QUE PERTENECE NO SE AFECTA POR EL HECHO DE QUE AQUÉL LA HUBIERE APROBADO (LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA NORMA IMPUGNADA EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (ARTÍCULOS 2, APARTADO A, FRACCIÓN V, PÁRRAFO OCTAVO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE QUE CONCLUYAN LOS PLAZOS SEÑALADOS Y NO SE HUBIERE DESIGNADO AL COMISIONADO RESPECTIVO, ÉSTE CONTINUARÁ EN EL CARGO HASTA EN TANTO SE REALICE LA DESIGNACIÓN CORRESPONDIENTE"; 31, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "COALICIÓN O CANDIDATURA COMÚN", Y 166, PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LAS QUE DEBERÁN RESOLVERSE CON BASE EN LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H), Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS.

V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA. FASES QUE LO COMPONEN (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO).

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA. EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 163 DE DICHO ORDENAMIENTO, PARA QUE LAS REFORMAS Y ADICIONES QUE SE PROPONGAN SEAN PARTE DE ESA CONSTITUCIÓN, SE REQUIERE SU APROBACIÓN POR LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO LOCAL (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO).

VII. CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA. MARCO NORMATIVO DE SUS PERIODOS DE SESIONES (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO).

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA. APROBACIÓN DE LA DISPENSA DE LA SEGUNDA LECTURA DEL DICTAMEN DE LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE AQUÉLLA POR VEINTIOCHO DE LOS TREINTA DIPUTADOS DEL CONGRESO DE DICHA ENTIDAD (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DIS-

POSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO).

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA. AUSENCIA DE VICIOS DEL QUE DERIVÓ LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE AQUÉLLA (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO).

X. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 3 DE FEBRERO DE 1983, 23 DE DICIEMBRE DE 1999, 24 DE AGOSTO DE 2009 Y 29 DE ENERO DE 2016).

XI. HACIENDA MUNICIPAL. LA FACULTAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ES UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y LOS ESTADOS (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 23 DE DICIEMBRE DE 1999).

XII. HACIENDA MUNICIPAL. CONFORME A LO PREVISTO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE LA FACULTAD PARA ABSTENERSE DE APROBAR LAS LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 24 DE AGOSTO DE 2009).

XIII. HACIENDA MUNICIPAL. LA FACULTAD DE LOS CONGRESOS LOCALES DE APROBAR LAS LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES PREVISTA EN

EL PÁRRAFO CUARTO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ES UNA ATRIBUCIÓN DE EJERCICIO OBLIGATORIO QUE NO PUEDE EJERCERSE DE FORMA DISCRECIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 64, FRACCIÓN XXIV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O NO APROBAR", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).

XIV. PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO DE SONORA. LA PREVISIÓN DE QUE DICHO PRESUPUESTO, ASÍ COMO EL PRINCIPIO DE BALANCE PRESUPUESTARIO SOSTENIBLE, TENDRÁ PRIORIDAD SOBRE CUALQUIER AFECTACIÓN DEL PRESUPUESTO QUE SE HICIERA EN OTRAS LEYES Y REGLAMENTOS ES ACORDE CON LOS PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES DE LA HACIENDA MUNICIPAL (ARTÍCULO 79, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).

XV. PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO DE SONORA. LA FACULTAD DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD DE EXPEDIR DICTÁMENES DE IMPACTO PRESUPUESTARIO DE LAS LEYES O DECRETOS PRESENTADOS ANTE EL CONGRESO LOCAL POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA ESTATAL, ASÍ COMO DE REALIZAR ESTIMACIONES SOBRE EL IMPACTO PRESUPUESTARIO DE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS QUE IMPLIQUEN COSTOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN, CONSTITUYE UNA OBLIGACIÓN A CARGO DE ÉSTE (ARTÍCULO 79, FRACCIÓN IX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).

XVI. PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO DE SONORA. LA FACULTAD DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD PARA AUTORIZAR LA TRANSFERENCIA Y REASIGNACIÓN DE RECURSOS Y DE OTORGAR AMPLIACIONES DE LOS MONTOS ASIGNADOS A LOS PROGRAMAS QUE FORMAN PARTE DE AQUÉL SE REFIERE A LOS RELATIVOS AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO, SIN QUE PUEDA INTERPRETARSE QUE DA LUGAR A REALIZARLAS RESPECTO DE LOS RELACIONADOS CON LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE LOS MUNI-

CIPIOS (ARTÍCULO 79, FRACCIÓN XII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).

XVII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ CON EFECTOS ÚNICAMENTE ENTRE LAS PARTES, AL PROMOVERSE POR UN MUNICIPIO EN CONTRA DE UNA REFORMA A LA RESPECTIVA CONSTITUCIÓN LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 64, FRACCIÓN XXIV, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O NO APROBAR", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).

XVIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 64, FRACCIÓN XXIV, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O NO APROBAR", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 175/2018. MUNICIPIO DE CABORCA, ESTADO DE SONORA. 15 DE FEBRERO DE 2021. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JOSÉ JUAN TORRES TLAHUIZO.

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

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Municipio Caborca, Estado de Sonora, por conducto de María Concepción Palacios, en su carácter de síndica municipal, promovió controversia constitucional en contra de la norma general y los actos que a continuación se precisan:

"1. Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, número 13 de fecha 13 de agosto de 2016.

"2. La omisión en que ha incurrido el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo Local de proporcionar al Municipio actor la información necesaria para tener conocimiento pleno y cierto del contenido de la reforma y poder participar en un proceso de deliberación y discusión de los temas reformados."

SEGUNDO.—**Antecedentes de la controversia constitucional.** Los antecedentes del caso narrados en la demanda son los siguientes:

"1. El pasado 9 de agosto de 2018, a la oficina de la Sindicatura Municipal del Ayuntamiento que represento llego (sic) una comunicación del Poder Legislativo del Estado de Sonora, con la cual nos informaron que el día 8 del mismo mes y año aprobaron una reforma a la Constitución Política del Estado de Sonora.

"2. El día 14 de agosto del mismo año 2018, nos enteramos por la prensa que ya se había publicado en el Boletín Oficial de Gobierno del Estado de Sonora, la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política Local.

"3. Por considerar que se violó el debido proceso de reforma a la Constitución en su etapa de debida deliberación, además de otorgar facultades excesivas al titular del Poder Ejecutivo que permite la intromisión en asuntos municipales que vengo (sic) a presentar este medio de defensa constitucional."

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, el Municipio actor hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

"Primer concepto de invalidez.

"La ley 288 que hoy se impugna es violatoria de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de la (sic) Estados Unidos Mexicanos, toda vez que los

diputados no justifican el haber omitido la segunda lectura del dictamen, pues en la sesión extraordinaria del día 8 de agosto la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, sólo dieron una sola lectura al dictamen, solicitando la dispensa de la segunda lectura por considerar el dictamen de obvia resolución de acuerdo a los artículos 125, 127 y 128 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora.

"'Artículo 126. Los dictámenes de las comisiones ya sean de ley, de decreto o de acuerdo se sujetarán a dos lecturas: la primera se les dará al darse cuenta de ellos al Pleno del Congreso del Estado y, la segunda, en la sesión siguiente. Después de la segunda lectura, la presidencia señalará la fecha para debates.'

"'Artículo 127. En los casos de urgencia notoria, o de obvia resolución, o cuando esté próximo a terminar un periodo de sesiones, el pleno del Congreso del Estado podrá dispensar el trámite de segunda lectura a que se refiere el artículo anterior.'

"'Artículo 128. El trámite de segunda lectura sólo podrá dispensarse por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión. Al dispensarse este trámite, la discusión se realizará en la misma sesión en que se dispensó el trámite de referencia.'

"Como puede observarse el proceso legislativo determina que los dictámenes de las comisiones incluidas las de ley <u>se sujetarán a dos</u> lecturas y en el procedimiento de aprobación del dictamen que contiene la ley 288, solamente se realizó una lectura, sin que se haya realizado la segunda lectura del dictamen en la siguiente sesión, pues hasta el día de presentación de esta demanda no se ha convocado al Pleno del Congreso para dar la segunda lectura del dictamen.

"Al finalizar la lectura del dictamen, el diputado solicitó a nombre de la comisión dictaminadora que el asunto se considere como de obvia resolución con fundamento en el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del

Estado de Sonora, lo cual fue aprobado en votación económica aparentemente por la mayoría de los diputados.

"Con lo anterior no debe considerarse como cumplido el proceso legislativo, pues aun cuando la comisión dictaminadora solicitó la dispensa de la segunda lectura del dictamen que contiene la ley que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política Local, no señaló cuáles fueron los motivos o circunstancias que hacen que el dictamen sea de obvia resolución, es segunda lectura de una Ley Fundamental, pues no basta que se obtenga el número de votos de los diputados presentes que requiere la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

"Sirve para orientar el criterio la siguiente jurisprudencia:

"'DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE. El artículo 48 de la Constitución Política del Estado de Colima prevé la dispensa de trámites legislativos en caso de notoria urgencia, la cual debe calificarse por las votaciones que para cada caso establece el capítulo XIV del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la Entidad. Sin embargo, no basta la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida para que ésta proceda, pues acorde con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites, debiendo existir, cuando menos, las siguientes condiciones: a) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; b) la relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y, c) que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

"'Acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008. Diputados integrantes de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Colima, Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. 20 de noviembre de 2008. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: José María Soberanes Diez.

"Como puede observarse el legislador local en ningún momento hace referencia de cuáles fueron los motivos, razones o circunstancias que lo llevaron a considerar el asunto puesto a su consideración como de obvia resolución, ya que el dictamen sólo contiene las consideraciones para justificar el contenido de las normas del dictamen pero, no expresó la motivación propia para justificar la dispensa de segunda lectura y fuera considerado el dictamen como de obvia resolución.

"'PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA). El artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Baja California prevé que en los casos de urgencia notoria, calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos, de lo que se colige que tal disposición es de naturaleza extraordinaria, por lo que no debe utilizarse de forma que permita a las mayorías parlamentarias aprobar una norma general sin la debida intervención de las minorías, pretextando o apoyándose en esa supuesta urgencia pues, eventualmente, dicha circunstancia puede provocar la anulación del debate de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso Estatal que todo procedimiento legislativo debe respetar en condiciones de libertad e igualdad. Por lo que deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones para considerar que, en un determinado caso, se actualiza dicha urgencia: 1. La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto. 2. La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la

iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad y, 3. Que la condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

"'Acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006. Diputados de la Décima Octava Legislatura del Estado de Baja California y Partidos Políticos Revolucionario Institucional y del Trabajo. 4 de enero de 2007. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.'

"Así pues, se trastoca uno de los valores democráticos pues la Legislatura Local aprueba una reforma constitucional que trastoca la división de competencias y los valores democráticos considerando como que no tiene dificultad o es muy claro en su propuesta, pues ésa es la acepción que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española le proporciona a la palabra obvio, via.

"'Obvio, via

"'Del *lat ovvius*

"'adj. Que se encuentra o pone delante de los ojos.

"'adj. Muy claro o que no tiene dificultad.'

"Finalmente, no existe certeza que se haya cumplido con la votación de las dos terceras partes de los votos de los diputados presentes, pues la diputada presidenta en ningún momento señala cuántos diputados votaron a favor de la dispensa ni cuántos estaban presentes en la sesión para verificar de manera fehaciente el requisito de las dos terceras partes del voto de los diputados, como lo establecen los artículos 128 y 154 de la ley orgánica ya citada.

"'Artículo 154. Para calificar los casos en que los asuntos deban considerarse como de urgente u obvia resolución, se requerirá por lo menos, de las dos

terceras partes de los votos de los diputados que se hallen presentes en la sesión.'

"En conclusión un dictamen de ley que contiene reformas a las bases constitucionales de un Estado no debe considerarse como de obvia resolución, sin que se establezcan, en el propio dictamen o en la discusión plenaria, de manera clara e indubitable los motivos, razones o circunstancias que llevaron a la comisión a considerar como de obvia resolución su dictamen, ya que la omisión de la segunda lectura es una causa extraordinaria que debe quedar debidamente justificada por el legislador, máxime que se está obviando trámites legislativos en una reforma constitucional, además de que el trámite es una obligación dispuesta en la misma Constitución que se pretende reformar, la cual mandata en el artículo 55 lo siguiente:

"'Artículo 55. Las iniciativas presentadas por el Ejecutivo o por el Supremo Tribunal pasarán desde luego a comisión. Todas las demás deberán sujetarse a los trámites que establezca la legislación secundaria, trámites que sólo podrán ser dispensados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.'

"Así pues el hecho de que no se haya dado una segunda lectura al dictamen y que se haya dispensado aduciendo ser dictamen de obvia resolución sin expresar la motivación particular que motivara tal medida, no permitió el debate de todas las fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo, pues como puede advertirse no acudieron todos los legisladores a la sesión del día 8 de agosto de 2018, violentándose con ello uno de los valores democráticos, como lo es el debate público y participación de la sociedad a través de sus representantes.

"'DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA. La circunstancia de que una propuesta de dispensa de trámites legislativos se apruebe por mayoría o unanimidad de votos, no es suficiente para convalidar su falta de motivación, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo. Además, las

votaciones ocurridas durante el desarrollo del procedimiento no pueden servir como sustento para desestimar los conceptos de invalidez en los que se aduce la violación a los principios democráticos en un proceso legislativo.

"'Acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008. Diputados integrantes de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Colima, Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. 20 de noviembre de 2008. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: José María Soberanes Díez.'

"Segundo concepto de invalidez. Violación al principio de libertad de hacienda.

"Este Máximo Tribunal en jurisprudencia firme, ha sustentado el criterio de que el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso de las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación de los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. Ese derecho de los Municipios de recibir, entre otros recursos, participaciones federales, y establecer contribuciones municipales para lo cual el propio precepto constitucional impone una condición a las Legislaturas de los Estados para legislar al respecto y una obligación a los Ejecutivos Estatales tienen el deber de dar a conocer a cada Municipio la forma en que se establece tal distribución, a través de un informe detallado que contenga datos contables, demográficos y de ingresos, con una explicación suficiente que transparente el manejo de las referidas cantidades.

"Sin embargo, con la reforma a la Constitución Local, se deja en la incertidumbre al Municipio actor, pues se le proporciona al Poder Legislativo del Estado

de Sonora, la facultad de no aprobar la propuesta de ley de ingresos y presupuesto de ingresos del Ayuntamiento que represento.

"Lo anterior es así, ya que ahora el Ayuntamiento no sabemos si recibiremos las participaciones y aportaciones federales en el caso de que el Congreso del Estado de Sonora decida no aprobar la ley de ingresos de nuestro Municipio, creciendo la incertidumbre, pues tampoco precisó qué sucederá en el eventual caso de no aprobar el presupuesto municipal, pues no existe una figura como la reconducción municipal que permita la continuidad y operatividad del Municipio. La facultad de no aprobar las leyes de ingresos y presupuestos de ingresos de los Ayuntamientos se estableció en la fracción XXIV del artículo 64 de la Constitución Local.

"Así, en la parte que interesa el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"'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:

"'... IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"'a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"'b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"'c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"'Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas.'

"Este numeral consagra los principios de libre administración hacendaría y de integridad de los recursos económicos municipales, los cuales se han visto vulnerados al otorgarse al Congreso Local la potestad de negar la aprobación de las leyes de ingresos y presupuestos de ingresos de los Ayuntamientos y no establecer un mecanismo de previsión para el caso de que no sea aprobado un presupuesto de un Municipio limitando así su autonomía financiera.

"Al efecto es de destacar que la Constitución en el numeral citado, reconoce la autonomía del Municipio y lo configura como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. Así el Constituyente Permanente reconoció, además, que los Municipios no podrían tener cabal libertad política y administrativa mientras no contasen con autonomía financiera, razón por la cual el artículo 115 constitucional consagró en su favor los principios de hacienda municipal, libre administración hacendaría e integridad de los recursos económicos municipales. Si bien es cierto que la Constitución no atribuye a los Municipios potestad legislativa en materia impositiva como vía para proveerlos de los recursos necesarios para hacer frente a sus responsabilidades y competencias, lo cierto es que, la fracción IV del artículo mencionado prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; también establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, el flujo de recursos que habrán de integrarla, y subraya que los recursos municipales se ejercerán de forma directa por los Ayuntamientos.

"De esta manera, la Constitución Federal garantiza expresamente a los Municipios que gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con sus responsabilidades constitucionales, lo cual implica que debe existir una recepción puntual y efectiva de dichos recursos, sin que puedan ser negados o

no aprobados por las Legislaturas Locales, toda vez que los mismos representan la base material y económica para cumplir con sus obligaciones constitucionales, es decir garantizar el desarrollo municipal y el bienestar general de sus habitantes.

"Con la reforma que hoy se señala de inconstitucional las autoridades demandadas, violentan el principio de libertad hacendaria ya que no existe ni puede existir norma alguna de orden federal o local que faculte a los Poderes del Estado de Sonora para no aprobar su ley de ingresos pues es una medida arbitraria, y atentan contra una de las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, como lo es el sistema federal regulado en los artículos 40, 41, 49, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Federal.

"Tercer concepto de invalidez. El artículo 79, fracciones VII, párrafo segundo, IX y XII, es violatorio de los artículos 14, 16, 115 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El artículo 14 constitucional dispone que nadie puede ser privado de la vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en los que se cumplan las formalidades del procedimiento y conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"Así, la facultad que se otorgó la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora Claudia Artemiza Pavlovich Arellano y el Congreso del Estado de Sonora para 'Autorizar, por sí o por conducto del secretario de Hacienda, la transferencia, reasignación de recursos y otorgar ampliaciones respecto de los montos originales asignados a los programas que integren el presupuesto de egresos' sin duda vulnera el derecho del Municipio actor, de proponer al Congreso del Estado, su ley de ingresos y presupuesto de ingresos, así como las cantidades que pretende obtener de las contribuciones federales, estatales y municipales, si con la facultad otorgada limita su libertad e integridad hacendaria, pues no debe perderse de vista que en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, se establecen las cantidades que le serán aportadas a los Municipios por con-

ceptos de aportaciones y participaciones federales; sin embargo, al otorgarse la gobernadora Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, la facultad discrecional de autorizar transferencias, reasignaciones de recursos y otorgar ampliaciones respecto de los montos originales asignados a los programas que integran el presupuesto de egresos.

"La facultad anterior, es contraria al artículo 133 de la Constitución Federal, pues el único facultado para decidir la manera en la que se va a disponer de los recursos que reciba el Estado es el Poder Legislativo y en el caso, del Estado de Sonora, se hace nugatoria dicha potestad constitucional, pues si bien el Congreso del Estado aprueba el presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado para el ejercicio 2019, es sólo por formalidad, ya que la gobernadora a discreción y de manera arbitraria, puede realizar reasignaciones y transferencias de recursos de los conceptos establecidos en el presupuesto de egresos y como la facultad no realiza distinción, incluye también, las aportaciones y participaciones federales a los Municipios.

"Lo anterior lo estimo así, puesto que de la interpretación sistemática de los artículos conducentes de la Constitución Federal, de la Ley de Coordinación Fiscal y de la normatividad legal aplicable en el Estado de Sonora, se puede afirmar que los recursos provenientes de los ramos 28 y 33 del decreto de presupuesto de egresos de la Federación no son propiedad del Estado de Sonora, sino de la hacienda municipal; los cuales están tutelados por los principios constitucionales de libre administración e integridad, y no pueden ser retenidos, disminuidos, eliminados, realizar transferencias, reasignaciones por la gobernadora del Estado de Sonora.

"Efectivamente, esa excepcionalidad 13 se encuentra prevista en el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual dispone que las participaciones federales son inembargables, y que no pueden estar afectas a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por entidades y Municipios, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a favor de la Federación, de instituciones de crédito que operen en territorio nacional, o de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

"En el caso, tanto para el caso de participaciones, como de aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal dispone que las mismas se entenderán (sic) mensualmente a través de los Estados de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines establecidos en el artículo 33 de la misma ley. El artículo 46 del mismo cuerpo legal establece que las aportaciones y sus accesorios no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán gravarlas, de modo que el actuar de los demandados vulnera los principios constitucionales de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos municipales, establecidos en el artículo 115 constitucional."

CUARTO.—**Preceptos constitucionales que se estiman violados.** El Municipio actor señala que han sido violados en su perjuicio los artículos 14, 16, 115 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Registro y turno.** Por acuerdo de veinticuatro de septiembre de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 175/2018 y designó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para instruir el procedimiento correspondiente.[1]

SEXTO.—**Admisión de la demanda y delimitación de partes demandadas.** En proveído de veinticinco de septiembre siguiente, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda de controversia constitucional, teniendo como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como a los demás Municipios que forman parte del Estado de Sonora, por lo que ordenó su emplazamiento.[2]

SÉPTIMO.—**Emplazamiento y contestación de la demanda de los Municipios del Estado de Sonora.** En términos de lo ordenado en el acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho, fueron emplazados los setenta

[1] Foja 26 del expediente.
[2] Fojas 27 a 29 del expediente.

y dos Municipios del Estado de Sonora, los cuales dieron contestación a la demanda en las fechas que se precisan en el siguiente cuadro:

Municipio	Emplazamiento	Contestación	Fojas donde obra la contestación de la demanda
1. Aconchi	23-octubre-2018	27-noviembre-2018	620-625
2. Agua Prieta	02-octubre-2018	29-noviembre-2018	882-883
3. Álamos	01-octubre-2018	15-noviembre-2018	580-585
4. Altar	23-noviembre-2018	27-noviembre-2018	789-794
5. Arivechi	29-octubre-2018	27-noviembre-2018	826-831
6. Arizpe	03-octubre-2018	15-noviembre-2018	540-545
7. Atil	06-diciembre-2018	No contestó la demanda	------
8. Bacadéhuachi	27-julio-2019	No contestó la demanda	------
9. Bacanora	05-noviembre-2018	No contestó la demanda	------
10. Bacerac	04-octubre-2018	27-noviembre-2018	645-650
11. Bacoachi	03-octubre-2018	16-noviembre-2018	553-558
12. Bácum	01-octubre-2018	No contestó la demanda	------
13. Banámichi	23-octubre-2018	27-noviembre-2018	608-613
14. Baviácora	20-junio-2019	No contestó la demanda	------
15. Bavispe	04-octubre-2018	27-noviembre-2018	633-638
16. Benito Juárez	01-octubre-2018	No contestó la demanda	------
17. Benjamín Hill	07-diciembre-2018	No contestó la demanda	------

18. Caborca	28-septiembre-2018	No contestó la demanda	------
19. Cajeme	01-octubre-2018	No contestó la demanda	------
20. Cananea	03-octubre-2018	No contestó la demanda	------
21. Carbó	29-octubre-2018	No contestó la demanda	------
22. Cucurpe	27-mayo-2019	No contestó la demanda	------
23. Cumpas	04-octubre-2018	No contestó la demanda	------
24. Divisaderos	26-octubre-2018	27-noviembre-2018	698-703
25. Empalme	27-julio-2019	No contestó la demanda	------
26. Etchojoa	01-octubre-2018	No contestó la demanda	------
27. Fronteras	04-octubre-2018	27-noviembre-2018	766-781
28. Gral. Plutarco Elías Calles	21-noviembre-2018	30 octubre-2018	450-463
29. Granados	23-octubre-2018	27-noviembre-2018	594-599
30. Guaymas	17-julio-2019	23-octubre-2019	2035
31. Hermosillo	29-mayo-2019	No contestó la demanda	------
32. Huachinera	04-octubre-2018	27-noviembre-2018	802-807
33. Huásabas	23-octubre-2018	27-noviembre-2018	684-689
34. Huatabampo	01-octubre-2018	No contestó la demanda	------
35. Huépac	24-octubre-2018	27-noviembre-2018	749-754
36. Imuris	27-mayo-2019	No contestó la demanda	-----

37. La Colorada	03-junio-2019	No contestó la demanda	-----
38. Magdalena	06-diciembre-2018	No contestó la demanda	-----
39. Mazatán	31-mayo-2019	16-julio-2019	1760-1762
40. Moctezuma	22-octubre-2019	16-noviembre-2018	499-504
41. Naco	03-octubre-2018	15-noviembre-2018	513-518
42. Nácori Chico	04-julio-2019	No contestó la demanda	-----
43. Nacozari de García	04-octubre-2018	No contestó la demanda	-----
44. Navojoa	01-octubre-2018	No contestó la demanda	-----
45. Nogales	24-mayo-2019	No contestó la demanda	------
46. Onavas	31-mayo-2019	No contestó la demanda	------
47. Opodepe	22-octubre-2018	27-noviembre-2018	724-729
48. Oquitoa	06-diciembre-2018	No contestó la demanda	-----
49. Pitiquito	24-octubre-2018	27-noviembre-2018	868-873
50. Puerto Peñasco	27-noviembre-2018	No contestó la demanda	------
51. Quiriego	01-octubre-2018	No contestó la demanda	------
52. Rayón	20-junio-2019	20-agosto-2019	1928-1930
53. Rosario	28-septiembre-2018	15-noviembre-2018	566-571
54. Sahuaripa	26-octubre-2018	27-noviembre-2018	853-858
55. San Felipe de Jesús	20-junio-2019	No contestó la demanda	-----

56. San Ignacio Río Muerto	01-octubre-2018	No contestó la demanda	-----
57. San Javier	14-noviembre-2018	No contestó la demanda	-----
58. San Luis Río Colorado	02- octubre -2018	24-octubre-2018	355-358
59. San Miguel de Horcasitas	05-noviembre-2018	18-enero-2019	1240-1245
60. San Pedro de la Cueva	07-noviembre-2018	18-enero-2019	1226-1231
61. Santa Ana	07-diciembre-2018	15-noviembre-2018	526-531
62. Santa Cruz	11-octubre-2018	27-noviembre-2018	761-766
63. Sáric	06-diciembre-2018	No contestó la demanda	-----
64. Soyopa	31-mayo-2019	No contestó la demanda	-----
65. Suaqui Grande	31-mayo-2019	No contestó la demanda	-----
66. Tepache	19-junio-2019	No contestó la demanda	-----
67. Trincheras	06-diciembre-2018	No contestó la demanda	-----
68. Tubutama	06-diciembre-2018	No contestó la demanda	-----
69. Ures	24-junio-2019	No contestó la demanda	-----
70. Villa Hidalgo	04-octubre-2018	No contestó la demanda	-----
71. Villa Pesqueira	07-noviembre-2018	27-noviembre-2018	711-416
72. Yécora	25-junio-2019	No contestó la demanda	-----

OCTAVO.—**Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.** El Poder Ejecutivo del Estado de Sonora presentó, por conducto del subsecretario de lo Contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, su contestación a la demanda mediante escrito recibido el treinta de noviembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.[3]

NOVENO.—**Contestación de la demanda del Congreso del Estado de Sonora.** Mediante escrito recibido el dos de noviembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso del Estado de Sonora presentó, por conducto de la presidenta de su mesa directiva, la contestación a la demanda de la presente controversia constitucional.[4]

DÉCIMO.—**Returno del asunto.** Dado el término del periodo constitucional en el ejercicio del cargo de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, la Ministra Yasmín Esquivel Mossa asumió la ponencia que correspondía a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, por lo que mediante acuerdo dictado el diecinueve de marzo de dos mil diecinueve por el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, el expediente de la presente controversia le fue turnado a la citada Ministra como instructora del procedimiento.[5]

DÉCIMO PRIMERO.—**Cierre de instrucción.** Agotado el trámite respectivo, el veinte de febrero de dos mil veinte se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.[6]

[3] A fojas 976 a 996 del expediente.
[4] A fojas 480 a 482 del expediente.
[5] A foja 1342 del expediente.
[6] A fojas 2425 a 2433 del expediente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[7] 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[8] y punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,[9] porque en el caso la parte actora es un Municipio que impugna la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, aprobadas por el Congreso y la mayoría de los Municipios de dicha entidad federativa.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** En la presente controversia constitucional el Municipio actor impugna la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, por lo que al tratarse de una norma general se debe determinar la oportunidad del plazo para su impugnación en términos de lo dispuesto en el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la lectura integral de la demanda se advierte que la norma general citada se impugna con motivo de su publicación, por lo que es a partir del día siguiente en que se realizó ésta en que debe realizarse el cómputo respectivo.

---

[7] "**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."

[8] "**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."

[9] "**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:
"**I.** Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

En este sentido, se observa que la Ley Número 288 fue publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el lunes trece de agosto de dos mil dieciocho, por lo que el plazo para la presentación de la demanda inició el martes catorce de agosto de dos mil dieciocho y concluyó el martes veinticinco de septiembre de esa misma anualidad.

Considerando que la demanda de la presente controversia constitucional se presentó el lunes veinticuatro de septiembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,[10] se concluye que su presentación fue oportuna.

TERCERO.—**Legitimación activa.** En este apartado se analizará la legitimación del Municipio actor.

En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, se faculta a los Municipios de una entidad federativa para promover controversia en contra del Estado del que forman parte, para cuestionar la constitucionalidad de sus actos o de disposiciones de carácter general.

Por su parte, el artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[11] señala que tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales como actor la entidad, poder u órgano que promueva la controversia.

En el caso, del escrito de la demanda de controversia constitucional se advierte que quien promueve la controversia constitucional es la síndica del Ayuntamiento actor, María Concepción Martínez Palacios, carácter que acredita con la copia certificada de la constancia de mayoría y validez que le fue otorgada por el Consejo Municipal Electoral de Caborca, del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Sonora el cuatro de julio de dos mil diecisiete;[12] con el acta de sesión solemne de cambio de poderes del Ayuntamiento

[10] Sello de recepción visible al reverso de la foja 13 del expediente.
[11] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"**I.** Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."
[12] A fojas 14 y 15 del expediente.

de Caborca de dieciséis de septiembre de dos mil dieciocho;[13] así como con la copia certificada del oficio número IEEyPCC/PRESI-1245/2018, de veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, mediante el cual la consejera presidente del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Sonora informa a la presidenta municipal del Ayuntamiento de Caborca, Sonora, sobre la integración del Ayuntamiento conforme a los resultados derivados de la jornada electoral celebrada el primero de julio de dos mil dieciocho.[14]

Considerando que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70, fracción II, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora,[15] corresponde al síndico la representación jurídica del Municipio, se reconoce su legitimación procesal para promover el presente medio de control, así como la del propio Municipio actor para instar la vía, al ser uno de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

CUARTO.—**Legitimación pasiva.** Acto continuo, se analizará la legitimación de la parte demandada, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto está obligada por la ley a satisfacer la pretensión de la parte actora, en caso de que ésta resulte fundada.

Por lo que corresponde al Poder Legislativo Local, tiene el carácter de demandado en virtud de que en términos del artículo 163 de la Constitución Política del Estado de Sonora tuvo intervención en el proceso legislativo que culminó con la expedición de la ley impugnada, por lo que compareció a esta controversia constitucional por conducto de la presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, personalidad que acreditó mediante la circular número dos de fecha veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho.[16]

---

[13] A fojas 16 a 20 del expediente.
[14] A fojas 21 a 23 del expediente.
[15] "Artículo 70. El síndico del Ayuntamiento, tendrá las siguientes obligaciones: ...
"II. La representación legal del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte, así como en aquellos asuntos en los que el Ayuntamiento tenga interés jurídico, debiendo informarle trimestralmente de todos los asuntos referidos."
[16] A foja 483 del expediente.

En vista de que, en términos del artículo 66, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora,[17] el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sonora cuenta con la atribución de fungir como representante legal del citado órgano legislativo, es que corresponde reconocer legitimación procesal pasiva de quien comparece en su representación.

El Poder Ejecutivo del Estado de Sonora tiene el carácter de demandado en virtud de que, en términos de lo señalado en el artículo 79, fracción I, de la Constitución Política de la citada entidad federativa, la gobernadora del Estado promulgó y ordenó la publicación del decreto por el cual se expidió la ley impugnada, por lo que compareció a esta controversia constitucional por conducto del subsecretario de lo contencioso de la Secretaría de la Conserjería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, lo cual acreditó mediante copia certificada del nombramiento respectivo otorgado por la gobernadora del Estado de Sonora fechado el veinticinco de agosto de dos mil dieciséis.[18]

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 23 Bis de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, la Secretaría de la Consejería Jurídica es la encargada de representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado a cuyo titular se le denominará consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado. En particular, la fracción II del citado precepto señala que será atribución de dicha dependencia representar legalmente al titular del Ejecutivo del Estado y a la administración pública estatal, ante cualquier autoridad judicial o administrativa en toda clase de juicios, acciones, controversias, procedimientos, indagatorias o requerimientos, pudiendo delegar ésta, en subalternos o terceros.

Por su parte, en el artículo 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado se dispone que para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, así como para atender las funciones de control y evaluación que le corresponden a la Secretaría de la Consejería Jurídica, su titular será apoyado por las Subsecretarías y Unidades

[17] "Artículo 66. Son atribuciones del presidente:
"I. Fungir como representante legal del Congreso del Estado, pudiendo delegar dicha representación previo acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política."
[18] A foja 997 del expediente.

Administrativas que se indican en el precepto invocado, encontrándose entre ellas la Subsecretaría de lo Contencioso.

Según se prescribe en el artículo 10, fracción X, del citado reglamento interior, a la Subsecretaría de lo Contencioso le corresponde ejercer la facultad prevista en la fracción XII del artículo 9 de dicho reglamento, la cual se refiere a la atribución de representar al titular del Poder Ejecutivo del Estado, a las dependencias y organismos de la administración pública estatal directa o descentralizada ante autoridades administrativas o judiciales federales, estatales o municipales en acciones, controversias, juicios, procedimientos, requerimientos y en general en cualquier asunto donde se tenga interés, injerencia, sea parte, incluyendo todos los derechos procesales o procedimentales que reconozcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes, reglamentos o manuales que se reconocen a las partes.

En vista de lo anterior, corresponde reconocer legitimación procesal pasiva de quien comparece en representación del Poder Ejecutivo Local.

Finalmente, en lo que corresponde a los Municipios de Aconchi, Agua Prieta, Álamos, Altar, Arivechi, Arizpe, Atil, Bacadéhuachi, Bacanora, Bacerac, Bacoachi, Bácum, Banámichi, Baviácora, Bavispe, Benito Juárez, Benjamín Hill, Caborca, Cajeme, Cananea, Carbó, La Colorada, Cucurpe, Cumpas, Divisaderos, Empalme, Etchojoa, Fronteras, General Plutarco Elías Calles, Granados, Guaymas, Hermosillo, Huachinera, Huásabas, Huatabampo, Huépac, Imuris, Magdalena, Mazatán, Moctezuma, Naco, Nácori Chico, Nacozari de García, Navojoa, Nogales, Onavas, Opodepe, Oquitoa, Pitiquito, Quiriego, Rayón, Rosario, Sahuaripa, San Felipe de Jesús, San Javier, San Ignacio Río Muerto, San Luis Río Colorado, San Miguel de Horcasitas, San Pedro de la Cueva, Santa Ana, Santa Cruz, Sáric, Soyopa, Suaqui Grande, Tepache, Trincheras, Tubutama, Ures, Villa Hidalgo, Villa Pesqueira y Yécora, todos integrantes del Estado de Sonora, tienen el carácter de demandados en virtud de que, con fundamento en el artículo 163 de la Constitución Política del Estado de Sonora, intervinieron en el proceso legislativo que culminó en la aprobación de la ley impugnada.

En este sentido, los Municipios que contestaron oportunamente la demanda, comparecieron a la presente controversia constitucional por conducto de su

respectivo síndico,[19] al cual, en términos del artículo 70, fracción II, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, corresponde ejercer la representación legal del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte, así como en aquellos asuntos en los que el Ayuntamiento tenga interés jurídico, por lo cual se reconoce legitimación pasiva a los respectivos Municipios, así como procesal a quienes comparecieron respectivamente en su representación.

QUINTO.—**Causas de improcedencia.** En este apartado se analizarán las causas de improcedencia hechas valer por las partes, así como las que de oficio se adviertan por este Alto Tribunal.

A) Causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora

Al contestar la demanda, el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora señaló como causas de improcedencia las siguientes:

a) Aduce que la controversia constitucional es improcedente, pues estima que dicha vía no es la idónea para impugnar la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, dado que el Ayuntamiento demandante carece de legitimación activa para promover, puesto que el acto que impugna fue precisamente aprobado por dicho Ayuntamiento, por lo que en este caso no existe algún conflicto de invasión de esferas de competencia que afecte la esfera de un Poder por otro. En este sentido, señala que, de considerar como actor al Ayuntamiento de Caborca, se estaría en la ilegal e ilógica situación de que la legitimación activa y pasiva concurran en un solo Poder, lo que a su juicio transgrede el artículo 10 de la Ley

[19] **Se precisa que sólo contestaron la demanda respectiva los Municipios de** Aconchi, Agua Prieta, Álamos, Altar, Arivechi, Arizpe, Bacerac, Bacoachi, Banámichi, Bavispe, Divisaderos, Fronteras, Granados, Guaymas, Huachinera, Huásabas, Huépac, Moctezuma, Naco, Opodepe, Pitiquito, Gral. Plutarco Elías Calles, Rosario, Rayón, Sahuaripa, San Luis Río Colorado, San Miguel de Horcasitas, San Pedro de la Cueva, Santa Ana, Santa Cruz y Villa Pesqueira, **dejando de contestar los Municipios de** Atil, Bacadéhuachi, Bacanora, Bácum, Baviácora, Benito Juárez, Benjamín Hill, Cajeme, Cananea, Carbó, Cucurpe, Cumpas, Empalme, Etchojoa, Hermosillo, Huatabampo, Imuris, La Colorada, Magdalena, Mazatán, Nácori Chico, Nacozari de García, Navojoa, Nogales, Onavas, Oquitoa, Puerto Peñasco, Quiriego, San Felipe de Jesús, San Ignacio Río Muerto, San Javier, Soyopa, Suaqui Grande, Tepache, Trincheras, Tubutama, Ures, Villa Hidalgo y Yécora.

Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Dice que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracciones V y VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que el Municipio actor no expone argumento alguno de invalidez en contra de la norma impugnada, pues no señala de manera clara el agravio que estima le causa la Constitución Local, ni mucho menos, los motivos por los que considera que así ocurre, por lo cual los conceptos de invalidez que hace valer resultan inoperantes.

c) Apunta que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la citada ley reglamentaria, pues estima que, de lo denunciado por la accionante, se desprende que su inconformidad versa sobre una determinación adoptada por el anterior Ayuntamiento en la sesión extraordinaria de Cabildo de nueve de agosto de dos mil dieciocho, y de la que derivó el acuerdo quinientos noventa y uno por el cual el Ayuntamiento de Caborca aprobó por mayoría la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora. En tal virtud, lo procedente para el Municipio actor no era la tramitación de una controversia constitucional, sino la revocación del citado acuerdo en términos de lo dispuesto en el artículo 57 del reglamento interior del Ayuntamiento y de la Administración Pública Municipal de Caborca, Sonora.

Por lo que **respecta a la causal de improcedencia señalada con el inciso a), resulta infundada**, toda vez que el hecho de que el Municipio de Caborca, en términos de lo dispuesto en el artículo 163 de la Constitución Política del Estado de Sonora, haya aprobado la ley impugnada, ello no resulta obstáculo alguno para que pueda impugnar la constitucionalidad de la norma general reclamada en la presente vía.

La controversia constitucional es un medio de control que tiene por objeto principal tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, así como para preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos.

Es por ello que en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal se confiere legitimación para promover el citado instrumento de control a la Federación, los Estados, los Municipios, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como al Poder Ejecutivo, el Congreso de la Unión y a los órganos constitucionales autónomos.

En este sentido, de acuerdo con lo señalado en el artículo 10, fracciones I y II, de la ley reglamentaria, se indica que en las controversias constitucionales tendrá el carácter de parte actora la entidad, poder u órgano que promueva la controversia y como demandado la entidad federativa, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia.

Por su parte, en las siete fracciones que integran el artículo 19 de la citada ley reglamentaria, y en las que se describen las distintas causas ante las cuales se debe declarar la improcedencia de la controversia constitucional, no se contempla expresamente como una de ellas el que quien actúe como parte actora haya aprobado o consentido el acto o la norma general impugnada, salvo el caso de que no haya promovido dicho medio de control de constitucionalidad en los plazos señalados en el artículo 21 del referido ordenamiento.

De esta forma, basta que el acto o la norma general sea susceptible de causar un perjuicio a la esfera de atribuciones de quien promueva la controversia constitucional y que los conceptos de invalidez se dirijan a demostrar dicha afectación para que dicho medio de control resulte procedente.

En este contexto, no pasa inadvertido que, en términos del artículo 163 de la Constitución Política del Estado de Sonora vigente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, se establecía que, para que dicha Constitución sea adicionada o reformada, se requería la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Congreso Local, así como la de la mayoría del número total de los Ayuntamientos de tal entidad federativa.

Se observa así que el proceso legislativo de reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora exige la participación de los Ayuntamientos

de dicho Estado. No obstante, la aprobación que pueden dar dichos Ayuntamientos en el contexto del proceso legislativo de reformas a tal ordenamiento no puede entenderse como un reconocimiento incondicional, y mucho menos definitivo, respecto de la constitucionalidad de la reforma que es sometida a su consideración, pues es posible que hayan sido otro tipo de razones las que hayan impulsado su asentimiento.

Así, en el caso de que con posterioridad a la publicación de la ley mediante la cual se reforma o adiciona la Constitución Política del Estado de Sonora alguno de los Ayuntamientos que forman parte de tal entidad federativa estimen que las modificaciones aprobadas afectan el ámbito de atribuciones que corresponden a los Municipios tuteladas en la Constitución Federal tienen la posibilidad de promover la respectiva controversia constitucional, aun cuando entre los motivos para haber aprobado la reforma en cuestión se encuentren consideraciones respecto a su constitucionalidad, pues incluso tales apreciaciones no podrían tener el carácter de definitivas pues, en términos de lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde en exclusiva a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinar lo conducente.

Consideraciones similares fueron sostenidas por este Tribunal Pleno en la controversia constitucional 84/2004,[20] para abandonar el criterio sostenido en el diverso **P./J. 55/2001,** de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL GOBERNADOR DE UN ESTADO EN CONTRA DE UN DECRETO DENTRO DE CUYO PROCESO LEGISLATIVO NO HIZO VALER EL DERECHO DE VETO. ES IMPROCEDENTE POR NO AGOTAR LA VÍA LEGALMENTE PREVISTA PARA LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO, ASÍ COMO POR CONSENTIMIENTO.", pues se consideró, en síntesis, que la omisión de ejercer el derecho de veto que corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal dentro del proceso legislativo no implica por sí misma una manifestación expresa o implícita de conformidad con la ley o decreto, sino tan sólo que, en ese momento del proceso legislativo, el presidente de la República no tuvo dudas o aclaraciones, por lo que la falta de su ejercicio no entraña su consentimiento para efectos de la procedencia de

[20] Resuelta el catorce de agosto de dos mil seis.

la controversia constitucional, lo que puede asimilarse al caso de los diputados que votan en favor de una ley, pero que luego solicitan su invalidez mediante la acción de inconstitucionalidad.[21] De dicha controversia constitucional derivó la jurisprudencia **P./J. 122/2006,** de rubro: "DERECHO DE VETO. LA OMISIÓN DE SU EJERCICIO POR PARTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN RELACIÓN CON UNA LEY FEDERAL QUE IMPUGNA EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, NO IMPLICA EL CONSENTIMIENTO TÁCITO DE ESA LEY NI LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO."

En vista de lo anterior, aun cuando existe plena certidumbre de que el Ayuntamiento del Municipio actor aprobó en su sesión extraordinaria número sesenta y cinco, celebrada el nueve de agosto de dos mil dieciocho, la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora,[22] ello no resulta impedimento para que pueda promover en contra de tal norma general la presente controversia constitucional, de ahí lo infundado de la causa de improcedencia que se analiza. Sirve de apoyo a la conclusión anterior la jurisprudencia **P./J. 53/2008,** de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL HECHO DE QUE EL MUNICIPIO ACTOR EMITA SU VOTO A FAVOR DE LAS REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN LOCAL RESPECTIVA, NO IMPLICA QUE ÉSTAS SE TENGAN POR CONSENTIDAS PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE DICHO JUICIO."

En lo que toca a **la causal de improcedencia alegada por el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, referida en el inciso b),** la misma se estima infundada, pues de la simple lectura del escrito de demanda se advierte que el Municipio actor sí expone en sus conceptos de invalidez los motivos por los que considera que le causa agravio la ley impugnada.

[21] En apoyo de este último argumento, en la controversia constitucional 84/2004, se citó la tesis P./J. 20/2001, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."

[22] Documento consultable a fojas 84 a 92 del expediente de la controversia constitucional 166/2018, el cual constituye un hecho notorio en términos de lo ordenado mediante acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho visible a fojas 27 a 29 del expediente de la presente controversia constitucional.

Así, en el primer concepto de invalidez se aducen violaciones en el proceso legislativo del que derivó la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, haciendo énfasis en la omisión de haber dado una segunda lectura al dictamen de la Ley Número 288 cuestionada.

En el segundo concepto de invalidez, se advierte que se controvierte la fracción XXIV del artículo 64 de la Constitución Local reformada mediante la ley impugnada, al considerar que tal precepto transgrede el principio de libertad hacendaria previsto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, al permitir al Poder Legislativo de Sonora la facultad de no aprobar la propuesta de Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Caborca.

Finalmente, en su tercer concepto de invalidez alega que las fracciones VII, párrafo segundo, IX y XII del artículo 79 de la Constitución Política del Estado de Sonora, también reformados mediante la Ley Número 288 cuestionada, resultan contrarias a los artículos 14, 16, 115 y 133 de la Constitución Federal, pues al otorgar una facultad discrecional a la titular del Poder Ejecutivo Local de autorizar transferencias, reasignaciones de recursos y ampliaciones respecto de los montos originales asignados a los programas que integran el presupuesto de egresos, incluye también a las aportaciones y participaciones federales de los Municipios, lo que vulnera los principios constitucionales de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos municipales.

Puede advertirse, entonces, que el Municipio actor hace valer cuestionamientos relacionados con violaciones al proceso legislativo de reformas a la Constitución Política del Estado de Sonora, así como lo que a su juicio son violaciones a los principios de libertad hacendaria y de integridad a los recursos municipales garantizados en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, contrario a lo señalado por el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, en el caso sí se hacen valer diversos planteamientos respecto de los cuales no cabe sobreseer, dado que se advierte que en ellos existe un principio de agravio relacionado con la afectación a la esfera competencial del Municipio actor, los cuales requieren ser resueltos mediante el estudio de fondo de la cuestión planteada. Sirve de apoyo lo señalado en la jurisprudencia **P./J. 42/2015 (10a.),** de título y subtítulo: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS

VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO."

Por lo que toca a la **causal de improcedencia citada en el inciso c), resulta infundada,** pues, contrario a lo señalado por el Poder Ejecutivo Local, de los conceptos de invalidez hechos valer por el Municipio actor no se desprende que éste impugne la determinación adoptada por el Ayuntamiento de Caborca en su sesión extraordinaria de nueve de agosto de dos mil dieciocho, es decir, aquella mediante la cual dicho órgano colegiado aprobó la Ley Número 288 impugnada, pues de su escrito de demanda se advierte que éste controvierte la referida norma general por estimar que se transgredió el proceso legislativo para su aprobación, así como por considerar que la fracción XXIV del artículo 64 y las fracciones VII, párrafo segundo, IX y XII del artículo 79, todas de la Constitución Política del Estado de Sonora, infringen en su perjuicio los principios constitucionales de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos municipales.

En tal virtud, el procedimiento para la revocación de los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento del Municipio de Caborca, referido por el Poder Ejecutivo de la citada entidad federativa, no resulta pertinente para cuestionar la constitucionalidad de aquellas normas generales derivadas del procedimiento legislativo para la reforma y adición de la Constitución Política del Estado de Sonora, de ahí que la causa de improcedencia que se analiza resulte infundada.

B) Causas de improcedencia advertidas de oficio

El Municipio actor impugna en su integridad la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora por considerar que en su aprobación se cometieron diversas transgresiones al proceso legislativo. En vista de lo anterior, se advierte que en el presente caso se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 20, fracción II, en relación con el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que concierne a las siguientes disposiciones de la citada ley impugnada:

• Artículo 2, apartado A, fracción V, párrafo octavo, en la porción normativa que dice: "En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente", dado que ésta fue declarada inválida en la acción de inconstitucionalidad 74/2018, resuelta por este Tribunal Pleno en su sesión celebrada el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve.

• Artículos 31, párrafo tercero, en su porción normativa **"*coalición o candidatura común*";** y 166, párrafo tercero, fracción II, párrafo primero, en la porción normativa **"*las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*",** de la Constitución Política del Estado de Sonora, toda vez que fueron declaradas inválidas en la acción de inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018, resuelta por este Tribunal Pleno en su sesión correspondiente al siete de octubre de dos mil diecinueve.

Al no haberse hecho valer por las partes alguna otra causal de improcedencia, ni advertirse de oficio alguna otra por este Tribunal Pleno, lo procedente es entrar al estudio de fondo de la cuestión planteada.

SEXTO.—**Precisión de las normas generales reclamadas y los conceptos de invalidez.** Del escrito de demanda se advierte que, en principio, el Municipio actor solicita la declaración de invalidez de:

1. La Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, número trece de fecha trece de agosto de dos mil dieciocho.

2. La omisión en que ha incurrido el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo Local de proporcionar al Municipio actor la información necesaria para tener conocimiento pleno y cierto del contenido de la reforma y poder participar en un proceso de deliberación y discusión de los temas reformados.

Considerando que en términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, en las sentencias se debe fijar de forma breve y precisa 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, lo cual exige realizar una lectura íntegra de la demanda armonizando los datos sobre los reclamos que se hagan valer, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio a fin de que la fijación de las normas o actos sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, atendiendo preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión, lo cual encuentra sustento en la tesis **P./J. 98/2009,** de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.", es que, con base en dicho análisis, se advierte que el Municipio actor cuestiona la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, en relación con los siguientes aspectos:

1. Violaciones cometidas en el proceso legislativo del que derivó la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora. Sobre el particular, cuestiona la decisión del Congreso Local de dispensar la segunda lectura del dictamen relativo a la Ley Número 288, por considerar el asunto de obvia resolución, sin que se hubieran señalado los motivos o circunstancias para justificar dicha determinación. Además, señala que no existe certeza de que se haya alcanzado la votación necesaria para autorizar la citada dispensa, pues en ningún momento se indicó cuántos diputados votaron a favor ni cuántos estaban presentes en la sesión respectiva, tal como se establece en los artículos 128 y 154 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora. Del mismo modo, aduce que el Municipio no contó con la información necesaria para tener conocimiento pleno y cierto del contenido de la reforma y poder participar en un proceso de deliberación y discusión de los temas reformados.

2. Violación al principio de libertad hacendaria previsto en el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal. El Municipio actor aduce que el artículo 64, fracción XXIV, de la Constitución Política del Estado de Sonora,

en vigor por virtud de la Ley Número 288 impugnada, le causa perjuicio, pues con ello se le proporciona al Poder Legislativo Local la facultad de no aprobar la propuesta de Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Caborca. En este contexto, apunta que ello genera incertidumbre sobre si el Municipio recibirá las participaciones y aportaciones federales en caso de que el Congreso del Estado de Sonora decida no aprobar el presupuesto municipal, al no existir una figura como la reconducción municipal que permita la continuidad y operatividad del Municipio.

3. Violación a los principios de libre administración hacendaria e integridad de los recursos municipales establecidos en el artículo 115 constitucional. Señala que las fracciones VII, párrafo segundo, IX y XII del artículo 79 de la Constitución Política del Estado de Sonora, reformadas mediante la Ley Número 288 impugnada, resultan violatorias de los artículos 14, 16, 115 y 133 de la Constitución Federal, pues en tales disposiciones se prevé que el titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa podrá autorizar de forma discrecional transferencias, reasignaciones de recursos y otorgar ampliaciones respecto de los montos originales asignados a los programas que integran el presupuesto de egresos, lo cual, a su juicio, incluye también a las aportaciones y participaciones federales a los Municipios, con lo que se contraviene el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el único facultado para decidir la manera en que se disponen los recursos que reciba el Estado es el Poder Legislativo y, en el caso del Estado de Sonora, se hace nugatoria dicha potestad constitucional, pues si bien el Congreso del Estado aprueba el presupuesto de egresos para el ejercicio 2019, es sólo por formalidad, pues el titular del Poder Ejecutivo Local puede, de forma discrecional y arbitraria, realizar reasignaciones de recursos y conceptos establecidos en el presupuesto de egresos.

Atendiendo a la metodología de estudio aprobada por este Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia **P./J. 42/2007,** de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,

DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006).", en primer lugar, se analizarán los planteamientos relacionados con las violaciones al proceso legislativo, por ser de carácter preferente, pues de resultar fundados tendrían un efecto invalidante sobre la totalidad de las normas impugnadas.[23]

De ser el caso, posteriormente se analizarían los planteamientos de inconstitucionalidad que se hacen valer en contra de los artículos 64, fracción XXIV, y 79, fracciones VII, párrafo segundo, IX y XII, de la Constitución Política del Estado de Sonora.

SÉPTIMO.—**Análisis del primer concepto de invalidez. Presuntas violaciones cometidas en el proceso legislativo del que derivó la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora.** El Municipio actor señala que en la aprobación de la Ley Número 288, que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la

[23] "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006). El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1639, registro digital: 172559).

Constitución Política del Estado de Sonora, se transgredió el principio de legalidad previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal; pues se cuestiona la decisión del Congreso Local de dispensar la segunda lectura del dictamen relativo a la Ley Número 288, por considerar el asunto de obvia resolución, sin que se hubieran señalado los motivos o circunstancias para justificar dicha determinación. También señala que no existe la certeza de que se haya alcanzado la votación necesaria para autorizar la citada dispensa, pues en ningún momento se indicó cuántos diputados votaron a favor ni cuántos estaban presentes en la sesión respectiva, tal como se establece en los artículos 128 y 154 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora. Del mismo modo, aduce que el Municipio no contó con la información necesaria para tener conocimiento pleno y cierto del contenido de la reforma y poder participar en un proceso de deliberación y discusión de los temas reformados.

Los anteriores planteamientos de invalidez resultan **infundados** por las siguientes razones:

Es importante determinar que el proceso legislativo para la reforma y adición de la Constitución Política del Estado de Sonora que estaba vigente al momento de la aprobación de la ley impugnada era el siguiente:

El artículo 163 de la Constitución Política del Estado de Sonora señalaba que, para que dicho ordenamiento pudiera ser adicionado o reformado, se requería que las adiciones o reformas fueran acordadas por las dos terceras partes de los miembros del Congreso Local y aprobadas por la mayoría del número total de los Ayuntamientos del Estado. Para tal efecto, los referidos Ayuntamientos debían pronunciarse en favor o en contra de las adiciones o reformas propuestas dentro del término de sesenta días a partir de que el Congreso del Estado de Sonora se las hubiera notificado.[24]

[24] "Artículo 163. Esta Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que hayan sido acordadas por las dos terceras partes de los miembros de un Congreso y aprobadas por la mayoría del número total de los Ayuntamientos del Estado.
"Los Ayuntamientos deberán pronunciarse a favor o en contra de las adiciones o reformas a la Constitución dentro del término de 60 días a partir de que el Congreso se las notifique."

Además de la disposición antes citada, el desenvolvimiento de las diversas fases del procedimiento legislativo para la reforma a la Constitución Política del Estado de Sonora se encuentra regulado sustancialmente tanto en la referida Constitución como en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, las cuales se describen a continuación:

1. Iniciativa. De acuerdo con lo señalado en el artículo 53 de la Constitución Política del Estado de Sonora, el derecho de iniciar leyes corresponde al Ejecutivo del Estado, al Supremo Tribunal de Justicia, a los diputados del Congreso de Sonora, a los Ayuntamientos del Estado, así como a los ciudadanos que representen el 1% del total inscritos en el padrón estatal electoral.[25] De esta forma, cualquiera de los sujetos antes descritos tienen la posibilidad de presentar una iniciativa de reforma a la Constitución Local con la acotación de que, tratándose del Supremo Tribunal de Justicia, sólo podrá hacerlo cuando la materia de la reforma corresponda al ramo de justicia.[26]

2. Turno a comisión. Según lo dispuesto en el artículo 55 de la Constitución Política del Estado de Sonora, las iniciativas que son presentadas por el Ejecutivo del Estado, así como las del Supremo Tribunal de Justicia, pasan para su dictamen a la comisión o comisiones correspondientes. Las que presenten los demás sujetos legitimados para presentar iniciativas deben sujetarse a los trámites que establezca la legislación secundaria, los cuales sólo pueden ser dispensados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.[27]

[25] "Artículo 53. El derecho de iniciar leyes compete:
"I. Al Ejecutivo del Estado.
"II. Al Supremo Tribunal de Justicia.
"III. A los diputados al Congreso de Sonora.
"IV. A los Ayuntamientos del Estado.
"V. A los ciudadanos que representen el 1% del total inscrito en el Padrón Estatal Electoral, conforme a los términos que establezca la ley."

[26] Constitución Política del Estado de Sonora. "Artículo 54. El Supremo Tribunal sólo podrá iniciar leyes en el ramo de justicia."

[27] "Artículo 55. Las iniciativas presentadas por el Ejecutivo o por el Supremo Tribunal pasarán desde luego a comisión. Todas las demás deberán sujetarse a los trámites que establezca la legislación secundaria, trámites que sólo podrán ser dispensados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes."

3. Dictamen en comisiones. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 82;[28] 92, primer párrafo;[29] 93;[30] 94, fracciones I y IV;[31] 97[32] y 100[33] de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, las iniciativas de leyes de reforma a la Constitución Local se turnan a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y, de ser el caso, a aquellas comisiones que fueren designadas por el Congreso del Estado, las que deberán proceder a su análisis, estudio, discusión y dictaminación. El dictamen correspondiente debe ser presentado al Congreso del Estado dentro del plazo improrrogable de cuarenta y cinco días contados a partir del día en que las comisiones hubieran recibido el

[28] "Artículo 82. Las comisiones del Congreso del Estado son órganos colegiados que se integran por diputados, cuyas funciones son las de analizar y discutir las iniciativas de ley, de decreto y demás asuntos que le sean turnados por el pleno del Congreso del Estado para elaborar, en su caso, los dictámenes correspondientes."

[29] "Artículo 92. La competencia de las comisiones de dictamen legislativo es la que se deriva de su denominación, así como de las normas que rigen el funcionamiento del Congreso del Estado; para el efecto, se designarán las siguientes comisiones: ..."

[30] "Artículo 93. Además de las comisiones establecidas en el artículo anterior, el Congreso del Estado podrá designar otras, mediante acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, las cuales tendrán las facultades y atribuciones que expresamente les señale el acuerdo del pleno que las establezca o las que deriven de su denominación."

[31] "Artículo 94. Las comisiones de dictamen legislativo tienen las siguientes atribuciones:
"I. Recibir, analizar, estudiar, discutir y dictaminar los asuntos que les turne el pleno del Congreso del Estado; ...
"IV. Presentar al pleno del Congreso del Estado los dictámenes e informes y demás documentos relativos a los asuntos que les son turnados o remitidos."

[32] "Artículo 97. Las Comisiones deberán presentar sus dictámenes, respecto de los asuntos que les sean turnados, dentro de los treinta días hábiles siguientes a aquel en que los hubieren recibido, cuando se trate de acuerdos o decretos y dentro de los cuarenta y cinco días hábiles cuando traten sobre iniciativas para crear leyes secundarias nuevas o modificaciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, sin que dichos plazos puedan ser prorrogables.
"La caducidad legislativa se entenderá como el desechamiento de facto de toda iniciativa no dictaminada en el plazo de un año, contado a partir de que es turnada a la Comisión de Dictamen Legislativo. Esta figura no aplicará a las iniciativas referidas en el artículo 53, fracciones I, II, IV y V de la Constitución Política del Estado. Tampoco aplica para las denuncias de juicio político o de inicio de un procedimiento de declaratoria de procedencia."

[33] "Artículo 100. Para que exista dictamen de comisión, éste deberá estar firmado por la mayoría de los diputados que la integran. El diputado que disienta de la mayoría deberá presentar su voto particular por escrito en forma complementaria al dictamen de la comisión, debiendo someterse conjuntamente éstos al conocimiento del pleno del Congreso del Estado de acuerdo al procedimiento establecido en la presente ley.
"De no presentarse voto particular se presume que se suma a la mayoría de votos contenidos en el dictamen."

asunto, el cual deberá ser firmado por la mayoría de los diputados integrantes de la comisión de turno.

4. Lecturas del dictamen. De acuerdo con los artículos 126, 127 y 128 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora,[34] una vez aprobado el dictamen de la ley de reforma a la Constitución Local, éste debe ser sujeto a dos lecturas previas a su debate. La primera debe darse cuando se dé cuenta del dictamen al Pleno del Congreso del Estado; y la segunda, en la sesión siguiente. Después de la segunda lectura, la presidencia del Congreso debe señalar la fecha para la realización del debate correspondiente.

La primera lectura sólo puede dispensarse en el supuesto de que el dictamen se haya publicado en la Gaceta Parlamentaria, cuando menos, el día anterior a la sesión de que se trate, debiendo además ser aprobado previamente por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

La segunda lectura sólo podrá dispensarse en los casos de urgencia notoria, de obvia resolución, o bien, cuando esté próximo a terminar un periodo de sesiones, para lo cual además se requiere que sea aprobado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión, como lo establecen los artículos 126, 127 y 128 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora. En caso de dispensarse la segunda lectura, la discusión sobre el dictamen de la ley de reforma a la Constitución del Estado se realizará en la misma sesión en que se aprobó la dispensa.

[34] "Artículo 126. Los dictámenes de las comisiones ya sean de ley, de decreto o de acuerdo se sujetarán a dos lecturas: la primera se les dará al darse cuenta de ellos al pleno del Congreso del Estado y, la segunda, en la sesión siguiente. Después de la segunda lectura, la presidencia señalará la fecha para debates.
"Los dictámenes podrán ser objeto de dispensa de primera lectura sólo en el supuesto de que se hayan publicado en la Gaceta Parlamentaria, cuando menos, el día anterior al de la sesión de que se trate y previa aprobación de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura."
"Artículo 127. En los casos de urgencia notoria, o de obvia resolución, o cuando esté próximo a terminar un periodo de sesiones, el pleno del Congreso del Estado podrá dispensar el trámite de segunda lectura a que se refiere el artículo anterior."
"Artículo 128. El trámite de segunda lectura sólo podrá dispensarse por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión. Al dispensarse este trámite, la discusión se realizará en la misma sesión en que se dispensó el trámite de referencia."

5. Discusión en el Pleno. De acuerdo con lo previsto en el artículo 135 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora,[35] una vez realizadas las dos lecturas del dictamen o, en su caso, después de que se haya dispensado su trámite, el proyecto deberá ser debatido primero en lo general y, sólo después de ello, en lo particular. Cuando el proyecto conste de un solo artículo o punto, será discutido de una sola vez.

6. Aprobación del proyecto de ley en el Congreso del Estado. De acuerdo con lo señalado en el artículo 163 de la Constitución Local, para que las reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora sean aprobadas, se requiere del voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso Local. De ser así, el proyecto se remite a los setenta y dos Ayuntamientos que forman parte del Estado de Sonora para su aprobación.

7. Aprobación de los Ayuntamientos. En el citado artículo 163 de la Constitución Local se señala que, para que las reformas o adiciones propuestas a dicho ordenamiento sean parte de ésta, deben ser aprobadas por la mayoría del número total de los Ayuntamientos del Estado, los cuales cuentan con un término de sesenta días contados a partir de que el Congreso se las notifique, para acordar su aprobación o rechazo a las mismas.

8. Publicación del decreto de reformas. En caso de que el proyecto de ley de reforma a la Constitución del Estado haya sido aprobado en términos de lo prescrito en el artículo 163 de dicho ordenamiento, éste deberá ser promulgado por el gobernador del Estado, quien deberá ordenar su publicación sin hacer observación alguna, lo cual se desprende de lo señalado en los artículos 61 y 79, fracción I, de la Constitución Local.[36]

[35] "Artículo 135. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, los proyectos de ley, de decreto o de acuerdo se discutirán primero en lo general, o sea sobre la conveniencia o no de aprobar el citado proyecto, y después en lo particular cada uno de sus artículos o puntos. Cuando el proyecto conste de un solo artículo o punto será discutido una sola vez."

[36] "Artículo 61. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones a las resoluciones del Congreso cuando éste funja como Colegio Electoral o como Jurado. Tampoco podrá hacer observaciones a los decretos que convoquen a elecciones ni a aquellos que reformen esta Constitución y la Ley Orgánica del Congreso del Estado."

Una vez descritas las fases del procedimiento legislativo para la reforma o adición a la Constitución Política del Estado de Sonora vigentes al momento de aprobarse la ley impugnada, a continuación se narrarán las condiciones que en esa misma época se disponía que debían satisfacerse para que el Congreso de dicha entidad federativa pudiera sesionar y, por ende, adoptar decisiones válidamente, haciendo énfasis en las sesiones extraordinarias del órgano legislativo, toda vez que la Ley Número 288 impugnada fue aprobada durante una de éstas.

Integración y *quorum*. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 31, párrafos primero y segundo, y 36 de la Constitución Local,[37] el Congreso del Estado se conforma por veintiún diputados electos por el principio de mayoría relativa, y hasta por doce diputados electos por el principio de representación proporcional, los cuales tienen idéntica categoría e igualdad de derechos y deberes. Para que el Congreso pueda ejercer su encargo deben estar presentes, al menos, más de la mitad del número total de sus miembros.

No obstante, cabe resaltar que, tratándose de reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, en términos de lo dispuesto en el artículo 163 de dicho ordenamiento, para que las que se propongan sean parte de la misma, se requiere que sean aprobadas por las dos terceras partes de los miembros del Congreso de dicha entidad federativa.

"Artículo 79. Son facultades y obligaciones del gobernador:
"I. Promulgar sin demora las leyes y decretos, y los acuerdos en su caso; ejecutarlos y hacer que se ejecuten; y formar en la parte administrativa y de conformidad con las disposiciones de la ley, los reglamentos necesarios para la exacta observancia de los mismos."

[37] "Artículo 31. El Congreso del Estado estará integrado por 21 diputados propietarios y sus respectivos suplentes, electos en forma directa por el principio de mayoría relativa, en igual número de distritos uninominales y hasta por 12 diputados electos por el principio de representación proporcional.
"Los diputados electos por mayoría relativa y los electos por el principio de representación proporcional, siendo ambos representantes del pueblo, tendrán idéntica categoría e igualdad de derechos y deberes."
"Artículo 36. El Congreso no podrá abrir sus sesiones ni ejercer su encargo sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros."

Periodos de sesiones del Congreso. De acuerdo con los artículos 41, 43 y 44 de la Constitución del Estado de Sonora,[38] el Congreso de la citada entidad federativa tiene durante el año dos periodos de sesiones ordinarias y dos periodos de sesiones extraordinarias.

El primer periodo de sesiones ordinarias tiene lugar del primero de septiembre y hasta el quince de diciembre. El segundo periodo de sesiones ordinarias se realiza desde el primero de febrero hasta el treinta de abril. Ambos periodos pueden ser prorrogados.

El primer periodo de sesiones extraordinarias abarca desde la terminación del primer periodo de sesiones ordinarias hasta el treinta y uno de enero. El segundo periodo de sesiones extraordinarias tiene lugar desde la terminación del segundo periodo de sesiones ordinarias hasta el treinta y uno de agosto. El Congreso tendrá sesiones extraordinarias siempre que sea convocado por la Diputación Permanente. Durante los periodos de sesiones extraordinarias, el Congreso sólo puede ocuparse de los asuntos señalados en la convocatoria respectiva y de los que se califiquen de urgentes por el voto de las dos terceras partes de los diputados que concurran.

Diputación permanente. Según se ordena en el artículo 65 de la Constitución Política del Estado de Sonora,[39] durante los periodos extraordinarios, por mayoría de votos del Congreso se nombra una Diputación Permanente com-

[38] "Artículo 41. El Congreso tendrá, durante el año, dos periodos de sesiones ordinarias y dos periodos de sesiones extraordinarias. Los periodos de sesiones ordinarias serán: el primero desde el 01 de septiembre hasta el 15 de diciembre y, el segundo, desde el día 01 de febrero hasta el 30 de abril. Ambos periodos podrán prorrogarse. Los periodos de sesiones extraordinarias serán: el primero desde la terminación del primer periodo de sesiones ordinarias hasta el 31 de enero y, el segundo, desde la terminación del segundo periodo de sesiones ordinarias hasta el 31 de agosto."
"Artículo 43. El Congreso tendrá sesiones extraordinarias siempre que la Diputación Permanente lo convoque para ello."
"Artículo 44. En sesiones extraordinarias el Congreso se ocupará exclusivamente del asunto o asuntos que exprese la convocatoria respectiva y de los que se califiquen de urgentes, por el voto de las dos terceras partes de los diputados que concurran."
[39] "Artículo 65. El mismo día en que el Congreso deba cerrar sus sesiones, antes de entrar en receso nombrará por mayoría de votos y en escrutinio secreto, una Diputación Permanente compuesta de tres miembros propietarios y dos suplentes, que durará hasta el nuevo período ordinario de sesiones.

puesta de tres miembros propietarios y dos suplentes, la cual durará hasta el nuevo periodo ordinario de sesiones. La Diputación Permanente ejerce las facultades que se establecen en el artículo 66 de la Constitución Local, entre las que se encuentra la de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias en los supuestos descritos en sus fracciones VII Bis y X.[40]

Convocatoria a sesiones extraordinarias por la Diputación Permanente. En términos de lo señalado en los artículos 76 y 78 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora,[41] cuando la Diputación Permanente convoque a sesiones extraordinarias al Congreso del Estado, deberá publicar la convocatoria correspondiente, cuando menos, el día anterior a la fecha de la sesión, en el Boletín Oficial del Gobierno Estatal y en la Gaceta Parlamentaria y, opcionalmente, en los medios de circulación estatal.

Al inaugurarse una sesión extraordinaria, se deberá leer por uno de los secretarios de la Mesa Directiva del Congreso la convocatoria que haya sido

El primero y segundo de los miembros propietarios nombrados serán presidente y vice-presidente, respectivamente, de la diputación y el otro secretario. Los suplentes serán llamados a sustituir indistintamente al propietario que falte.
"La Diputación Permanente no podrá ejercer sus funciones sin la concurrencia de tres de sus miembros."

[40] "Artículo 66. Son facultades de la Diputación Permanente: ...
"VII Bis. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias en cualquiera de los siguientes casos:
"A) Inmediatamente después de que la Diputación Permanente reciba uno o más dictámenes aprobados por las comisiones dictaminadoras que impliquen la creación, modificación, derogación o abrogación de una ley;
"B) En todos aquellos casos de la competencia del Congreso que a juicio de la Diputación Permanente sean de gravedad o urgencia;
"C) Cuando se trate de faltas u omisiones cometidas por servidores públicos en la hipótesis de la fracción I del artículo 144 de esta Constitución; y,
"D) Cuando se trate de la comisión de los delitos de servidores públicos que se previenen por el primer párrafo del artículo 146 de esta Constitución. ...
"X. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando el Ejecutivo lo solicite."

[41] "Artículo 76. La Diputación Permanente convocará al pleno del Congreso del Estado a sesiones extraordinarias conforme a lo que establece la Constitución Política del Estado, debiendo publicarse la convocatoria correspondiente, cuando menos el día anterior a la fecha de la sesión, en el Boletín Oficial del Gobierno Estatal y en la Gaceta Parlamentaria y, opcionalmente, en medios de circulación estatal."
"Artículo 78. En el acto que celebre el pleno del Congreso del Estado para inaugurar una sesión extraordinaria se leerá, por uno de los secretarios, la convocatoria relativa que haya sido publicada y, para el desarrollo de ésta, se usarán los mismos procedimientos de las sesiones ordinarias."

publicada, y para el desarrollo de ésta se usarán los mismos procedimientos de las sesiones ordinarias.

Asentadas las premisas anteriores, corresponde analizar la forma en que se desarrolló el procedimiento legislativo relativo a la aprobación de la Ley Número 288 impugnada por el Municipio actor.

De acuerdo con las constancias que integran el expediente de la controversia constitucional 166/2018[42] y 175/2018, así como de los datos que se obtuvieron de la página electrónica del Congreso del Estado de Sonora, cuyo contenido debe considerarse un hecho notorio, en términos de lo dispuesto en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo resuelto por este Alto Tribunal en la tesis de jurisprudencia ***P./J. 74/2006,*** *de rubro:* "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.",[43] se observa que en el procedimiento legislativo que dio lugar a la aprobación de la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora tuvieron lugar los siguientes hechos:

1. Iniciativa. Las iniciativas de reforma a la Constitución Política del Estado de Sonora que dieron lugar a la Ley Número 288 impugnada fueron presen-

[42] Las constancias que integran el expediente de la controversia constitucional 166/2018 relativas al proceso legislativo del que derivó la ley impugnada, deben ser consideradas como un hecho notorio, en términos de lo ordenado en el acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho, visible a fojas 27 a 29 del expediente de la presente controversia constitucional 175/2018.

[43] "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO. Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, junio de 2006, página 963, registro digital: 174899)

tadas por los sujetos legitimados para ello en términos de lo dispuesto en el artículo 53 del citado ordenamiento, esto es, una de ellas por la gobernadora del Estado de Sonora, y la segunda, por los diputados integrantes de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, en ambos casos el **doce de julio de dos mil dieciocho.**

2. Turno a comisiones. En la sesión de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora celebrada el **trece de julio de dos mil dieciocho,** se acordó que las iniciativas de reforma a la Constitución Política Local presentadas por la gobernadora del Estado y por los integrantes de la Diputación Permanente, fueran turnadas a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.[44]

3. Dictamen en comisiones. El **dieciséis de julio de dos mil dieciocho,** con la firma de cinco de los siete integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Sonora, fue aprobado el dictamen correspondiente a las iniciativas de reforma a la Constitución Política de dicha entidad federativa.[45]

4. Aprobación por parte de la Diputación Permanente de la convocatoria a sesión extraordinaria del Congreso del Estado de Sonora. En sesión celebrada el siete de agosto de dos mil dieciocho por la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, se aprobó la iniciativa de decreto para convocar al Congreso del Estado de Sonora a la celebración de una sesión extraordinaria que tendría lugar a las **ocho horas del día ocho de agosto de dos mil dieciocho,** estando en el punto cinco del orden del día propuesto para tal sesión extraordinaria, el dictamen que presenta la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales con proyecto de ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora.[46]

---

[44] Consultable en la página electrónica del Congreso del Estado de Sonora en la dirección *http://www.Congresoson.gob.mx/Content/Transparencia/PDF%20MINUTAS%20LXI/MIN.180713%20(%20SANTA%20ANA).docx*

[45] A fojas 1 a 137 del cuaderno de pruebas ofrecidas por el Poder Legislativo del Estado de Sonora en el expediente de la controversia constitucional 166/2018.

[46] Consultable en la página electrónica del Congreso del Estado de Sonora en la dirección *http://www.Congresoson.gob.mx/Content/Transparencia/PDF%20MINUTAS%20LXI/MIN.180807.docx*

5. Publicación de la convocatoria a la sesión extraordinaria del Congreso del Estado de Sonora. La convocatoria a la sesión extraordinaria del Congreso del Estado de Sonora a celebrarse el ocho de agosto de dos mil dieciocho fue publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora en su edición del martes siete de agosto de dicha anualidad,[47] así como en la Gaceta Parlamentaria Número 989 del Congreso del Estado de Sonora de esa misma fecha.[48]

6. Lecturas del dictamen. De acuerdo con la versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Congreso del Estado de Sonora celebrada el ocho de agosto de dos mil dieciocho,[49] estuvieron presentes en dicha sesión treinta de los treinta y tres diputados integrantes del Congreso Local.[50]

Una vez aprobado el decreto por el que se inauguró la citada sesión extraordinaria, la diputada Flor Ayala Robles Linares dio la primera lectura al dictamen con proyecto de ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, presentado por los integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Concluida la primera lectura, consta en la citada versión estenográfica que la diputada presidenta de la mesa directiva consultó al Pleno si se dispensaba la segunda lectura en los términos solicitados por la Comisión de Gobernación y

[47] A fojas 101 y 102 del expediente principal de la controversia constitucional 166/2018.
[48] Consultable en la página electrónica del Congreso del Estado de Sonora en la dirección *http://www.Congresoson.gob.mx/Servicios/Gaceta?id=989*
[49] Consultable en la página electrónica del Congreso del Estado de Sonora en la dirección *http://www.Congresoson.gob.mx/Content/Transparencia/PDF%20MINUTAS%20LXI/MIN.180808.docx*
[50] Lista de asistencia: Acosta Lina Cid, Ayala Robles Linares Flor, Buelna Clark Rafael, Camacho Camacho Martha Cecilia, Castillo Godínez José Luis, Dagnino Escoboza Javier, Díaz Brown Ojeda Karmen Aída, Evangelista Velázquez Enrique, Fu Salcido Carlos Manuel, Gómez Reyna Moisés, Guillén Partida Omar Alberto, Gutiérrez Jiménez José Armando, Gutiérrez Mazón María Cristina Margarita, Jaime Montoya Brenda Elizabeth, Lara Moreno Rosario Carolina, León García Carlos Alberto, López Godínez Lisette, Márquez Cazares Jorge Luis, Olivares Ochoa Teresa María, Palafox Celaya David Homero, Payán García Angélica María, Rochín López José Ángel, Ruiz Torres José Ramón, Salido Pavlovich Jesús Epifanio, Sánchez Chiu Iris Fernanda, Serrato Castell Luis Gerardo, Valenzuela Hernández Jaime, Valdés Avilés Ana María Luisa, Villarreal Gámez Javier, Villegas Rodríguez Manuel. (Faltaron los diputados: Díaz Nieblas Ramón, Hernández Barajas Sandra Mercedes y Lam Angulo Juan José).

Puntos Constitucionales, esto es, por considerar el dictamen de obvia resolución. En respuesta, dicha dispensa fue aprobada por la mayoría de los diputados y sólo con el voto en contra de dos de ellos. Para mayor claridad, se cita la parte conducente de dicha versión estenográfica:

"**C. Dip. Presidente:** A discusión la dispensa al trámite de segunda lectura solicitado por la comisión: No habiendo discusión se pregunta en votación económica si es de aprobarse la dispensa al trámite de segunda lectura del dictamen, los que estén de acuerdo sírvanse manifestarlo poniéndose de pie **(aprobado por mayoría) (Votaron en contra: Camacho Camacho y Acosta Cid)** aprobada la dispensa."

7. Discusión en el Pleno. Según consta en la versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Congreso del Estado de Sonora del ocho de agosto de dos mil dieciocho, al haberse dispensado la segunda lectura, el dictamen con proyecto de ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora fue discutido en esa misma sesión, primero en lo general, y posteriormente en lo particular.

8. Aprobación del proyecto de ley en el Congreso del Estado. El proyecto de ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora fue aprobado por el Congreso del Estado por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.[51]

[51] De acuerdo con lo señalado en la versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Congreso del Estado de Sonora celebrada el ocho de agosto de dos mil dieciocho, la votación del proyecto de decreto de la ley impugnada se aprobó en los términos siguientes:
Aprobación en lo general: "**C. Dip. Presidente:** Discutido en lo general, se pregunta en votación económica si es de aprobarse el dictamen y su resolutivo, los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo poniéndose de pie **(aprobado por mayoría) (Votaron en contra: Camacho Camacho, Acosta Cid y León García)** aprobado en lo general, se somete a discusión en lo particular: ..."
Aprobación en lo particular: "**C. Dip. Presidente:** Discutido en lo particular, con la participación y las adecuaciones de los diputados Gómez Reyna y Guillén Partida, se pregunta si son de aprobarse las modificaciones al artículo único de la Ley en los términos planteados por los diputados Gómez Reyna y Guillen Partida, los que estén de acuerdo en votación económica sírvanse manifestarlo poniéndose de pie **(aprobado por mayoría) (Votaron en contra: Camacho Camacho, Acosta Cid y León García)** aprobadas las modificaciones propuestas por los diputados Gómez Reyna y Guillén Partida y por las dos terceras partes de los diputados integrantes de esta Legislatura. Finalmente

9. Aprobación de los Ayuntamientos. Habiéndose aprobado el proyecto de ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, fue enviado a los 72 Ayuntamientos que integran dicha entidad federativa para los efectos previstos en el artículo 163 de la Constitución Local,[52] en las fechas que se señalan en la siguiente tabla:

	Ayuntamiento	Fecha en que se recibió el oficio del Congreso en el Ayuntamiento
1	Aconchi	08-agosto-2018
2	Agua prieta	09-agosto-2018
3	Álamos	08-agosto-2018
4	Altar	08-agosto-2018
5	Arivechi	08-agosto-2018
6	Arizpe	08-agosto-2018
7	Atil	08-agosto-2018
8	Bacadéhuachi	08-agosto-2018
9	Bacanora	08-agosto-2018
10	Bacerac	08-agosto-2018
11	Bacoachi	08-agosto-2018
12	Bácum	10-agosto-2018
13	Banámichi	09-agosto-2018
14	Baviácora	09-agosto-2018
15	Bavispe	08-agosto-2018

se pregunta en votación económica si es de aprobarse el resto del articulado que no fue motivo de discusión, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie **(aprobado por mayoría) (Votaron en contra: Camacho Camacho, Acosta Cid y León García)** aprobada la Ley por las dos terceras partes de los diputados integrantes de esta Legislatura y comuníquese a los Ayuntamientos del Estado para los efectos previstos por el artículo 163 de la Constitución Política del Estado."

[52] A fojas 148 a 285 del cuaderno de pruebas ofrecidas por el Poder Legislativo del Estado de Sonora en la controversia constitucional 166/2018.

16	Benito Juárez	Recibido, sin que sea legible la fecha de recepción, más el Ayuntamiento celebró sesión el 12 de agosto de 2018 para aprobar la Ley Número 288
17	Benjamín Hill	08-agosto-2018
18	Caborca	08-agosto-2018
19	Cajeme	08-agosto-2018
20	Cananea	08-agosto-2018
21	Carbó	08-agosto-2018
22	Cucurpe	08-agosto-2018
23	Cumpas	09-agosto-2018
24	Divisaderos	09-agosto-2018
25	Empalme	09-agosto-2018
26	Etchojoa	08-agosto-2018
27	Fronteras	08-agosto-2018
28	Gral. Plutarco Elías Calles	08-agosto-2018
29	Granados	08-agosto-2018
30	Guaymas	09-agosto-2018
31	Hermosillo	08-agosto-2018
32	Huachinera	No existe sello de recepción, más consta que el Ayuntamiento sesionó el 10 de agosto de 2018 para aprobar la Ley 288
33	Huasabas	08-agosto-2018
34	Huatabampo	09-agosto-2018
35	Huépac	09-agosto-2018
36	Imuris	08-agosto-2018
37	La Colorada	Consta que se recibió en la jefatura de policía y tránsito del Municipio, y no así en las oficinas del Ayuntamiento. No existe constancia de que el Ayuntamiento haya sesionado para aprobar la Ley Número 288

38	Magdalena	08-agosto-2018
39	Mazatán	08-agosto-2018
40	Moctezuma	08-agosto-2018
41	Naco	09-agosto-2018
42	Nácori Chico	09-agosto-2018
43	Nacozari de García	08-agosto-2018
44	Navojoa	09-agosto-2018
45	Nogales	Recibido, sin que sea legible la fecha de recepción
46	Onavas	08-agosto-2018
47	Opodepe	08-agosto-2018
48	Oquitoa	Recibido, sin que conste fecha y hora de recepción, más el Ayuntamiento celebró sesión el 10 de agosto de 2018 para aprobar la Ley Número 288.
49	Pitiquito	08-agosto-2018.
50	Puerto Peñasco	09-agosto-2018
51	Quiriego	09-agosto-2018
52	Rayón	Recibido, sin que conste fecha de recepción, más el Ayuntamiento celebró sesión el 9 de agosto de 2018 para aprobar la Ley Número 288.
53	Rosario	09-agosto-2018
54	Sahuaripa	08-agosto-2018
55	San Felipe de Jesús	08-agosto-2018
56	San Ignacio Río Muerto	08-agosto-2018
57	San Javier	08-agosto-2018
58	San Luis Río Colorado	09-agosto-2018
59	San Miguel de Horcasitas	08-agosto-2018

60	San Pedro de la Cueva	10-agosto-2018
61	Santa Ana	08-agosto-2018
62	Santa Cruz	09-agosto-2018
63	Sáric	08-agosto-2018
64	Soyopa	08-aogosto-2018
65	Suaqui Grande	08-agosto-2018
66	Tepache	08-agosto-2018
67	Trincheras	Recibido, sin que conste fecha de recepción, más el Ayuntamiento celebró sesión el 10 de agosto de 2018 para aprobar la Ley Número 288.
68	Tubutama	10-agosto-2018
69	Ures	08-agosto-2018
70	Villa Hidalgo	08-agosto-2018
71	Villa Pesqueira	08-agosto-2018
72	Yécora	08-agosto-2018

10. Publicación de la Ley de reforma a la Constitución Política del Estado de Sonora. En sesión celebrada por la Diputación Permanente el trece de agosto de dos mil dieciocho, se dijo que se recibieron 59 escritos por parte del mismo número de Ayuntamientos del Estado de Sonora,[53] donde se hacía constar la aprobación a la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora por 58 de ellos, lo cual se detalla en el siguiente cuadro:[54]

[53] A fojas 286 a 288 del cuaderno de pruebas ofrecidas por el Poder Legislativo del Estado de Sonora en el expediente de la controversia constitucional 166/2018.

[54] En la versión estenográfica de la sesión de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora celebrada el trece de agosto de dos mil dieciocho, consultable en la dirección electrónica *http://www.Congresoson.gob.mx/Content/Transparencia/PDF%20MINUTAS%20LXI/MIN.180813.docx* se señala lo siguiente: "**C. Dip. Presidente:** En votación económica pregunto si es de aprobarse el orden del día para esta sesión, los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo levantando la mano **(aprobado por unanimidad)** aprobado el orden del día. Continuando con el orden del día, procederemos a conocer y dictar los trámites relativos a la correspondencia dirigida a este Poder

	Ayuntamiento	Folio	Fecha y sentido del voto	Fecha y lugar donde se recibieron los escritos	Fojas del expediente de la controversia constitucional 166/2018 (cuaderno de pruebas del Poder Legislativo)[55]
	Hermosillo	3799	Aprobada el 09-08-2018	9-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	290-294
	Trincheras	3806	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	296-298

Legislativo, para lo cual solicito al diputado José Luis Castillo Godínez, secretario, nos indique los escritos que en calidad de correspondencia han sido presentados ante el Congreso del Estado."

"**C. Dip. José Luis Castillo Godínez: 09 al 12 de agosto 2018. Folios 3799, 3806, 3807, 3808, 3809, 3810, 3811, 3812, 3813, 3814, 3815, 3816, 3817, 3818, 3819, 3820, 3821, 3822, 3823, 3824, 3825, 3825 Bis, 3826, 3826 Bis, 3827, 3827 Bis, 3828, 3830, 3831, 3834, 3835, 3837, 3838, 3839, 3840, 3841, 3842, 3843, 3844, 3845, 3846, 3847, 3848, 3849, 3850, 3851, 3852, 3853, 3854, 3858, 3859, 3860, 3861, 3862, 3863, 3864, 3865, 3866 y 3867.—**Escritos de los Ayuntamientos de los Municipios de Hermosillo, Trincheras, Atil, Tepache, Villa Hidalgo, Caborca, Tubutama, Cucurpe, Cananea, Álamos, Divisaderos, Banámichi, Bacadéhuachi, Bacanora, Cajeme, Granados, Huatabampo, Bacerac, Bacoachi, Etchojoa, San Felipe de Jesús, Carbó, Santa Ana, Yécora, Sáric, Pitiquito, Mazatán, Magdalena, San Ignacio Río Muerto, Onavas, Suaqui Grande, Rayón, Santa Cruz, Soyopa, Oquitoa, San Javier, Huásabas, Ures, Opodepe, San Pedro de la Cueva, Altar, Huépac, Villa Pesqueira, Moctezuma, Arivechi, Bavispe, Sahuaripa, Baviácora, Naco, Arizpe, Aconchi, Imuris, San Miguel de Horcasitas, Benjamín Hill, Fronteras, Bácum, Nácori Chico, Nacozari de García y Benito Juárez, Sonora, con los que remiten a este Poder Legislativo, actas originales o actas certificadas de sesión, en las cuales consta que dichos órganos de Gobierno Municipal aprobaron la Ley Número 288, que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora."

"**C. Dip. Presidente:** Recibo y se acumulan al expediente respectivo."

[55] Las constancias que integran el expediente de la controversia constitucional 166/2018 relativas al proceso legislativo del que derivó la ley impugnada, deben ser consideradas como un hecho notorio,

	Atil	3807	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	300-301
	Tepache	3808	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	303-305
	Villa Hidalgo	3809	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	307-309
	Caborca	3810	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	311-316
	Tubutama	3811	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	318-319
	Cucurpe	3812	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	321-324

en términos de lo ordenado en el acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho, visible a fojas 27 a 29 del expediente de la presente controversia constitucional 175/2018.

	Cananea	3813	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	326-330
	Álamos	3814	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	332-335
	Divisaderos	3815	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	337-340
	Banámichi	3816	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	342-443 (sic)
	Bacadéhuachi	3817	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	345-346
	Bacanora	3818	No consta su existencia en el expediente		
	Cajeme	3819	Aprobada el 08-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	348-356

	Granados	3820	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	358-361
7	Huatabampo	3821	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	363-364
	Bacerac	3822	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	366-368
	Bacoachi	3823	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	370-373
	Etchojoa	3824	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	375-379
	San Felipe de Jesús	3825	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	381-382
	Carbó	3825 Bis	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	384-387

	Santa Ana	3826	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	389-391
	Yécora	3826 BIS	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	393-395
	Sáric	3827	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	397-399
	Pitiquito	3827-BIS	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	401-404
	Mazatán	3828	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	406-407
	Magdalena	3830	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	409-412

	San Ignacio Río Muerto	3831	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	414-417
	Onavas	3834	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	419-420
	Suaqui Grande	3835	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	422-423
	Rayón	3837	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	425-426
	Santa Cruz	3838	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	428-431
	Soyopa	3839	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	433-434

	Oquitoa	3840	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	436-437
	San Javier	3841	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	439-441
	Huásabas	3842	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	443-444
8	Ures	3843	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	445-448
	Opodepe	3844	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	450-453
	San Pedro de la Cueva	3845	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	455-457

	Altar	3846	Aprobada el 10-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	459-461
	Huépac	3847	Aprobada el 09-08-2018	10-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	463-464
	Villa Pesqueira	3848	Aprobada el 10-08-2018	11-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	466-468
	Moctezuma	3849	Aprobada el 10-08-2018	11-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	470-472
	Arivechi	3850	Aprobada el 10-08-2018	11-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	474-476
	Bavispe	3851	Aprobada el 10-08-2018	11-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	476-479

	Sahuaripa	3852	Aprobada el 10-08-2018	11-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	481-484
	Baviácora	3853	Aprobada el 10-08-2018	11-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	486-487
	Naco	3854	Aprobada el 10-08-2018	11-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	489-492
	Arizpe	3858	Aprobada el 11-08-2018	11-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	494-496
	Aconchi	3859	Aprobada el 10-08-2018	11-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	498-500
	Imuris	3860	Aprobada el 11-08-2018	11-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	502-504

	San Miguel de Horcasitas	3861	Aprobada el 10-08-2018	12-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	506-507
	Benjamín Hill	3862	Aprobada el 10-08-2018	12-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	509-511
	Fronteras	3863	Aprobada el 10-08-2018	12-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	513-515
	Bácum	3864	Aprobada el 11-08-2018	12-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	517-519
	Nácori Chico	3865	Aprobada el 11-08-2018	12-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	521-523
	Nacozari de García	3866	Aprobada el 09-08-2018	12-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	525-526
	Benito Juárez	3867	Aprobada el 12-08-2018	12-08-2018 en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Sonora	528-530

Dado que la mayoría de los Diputados Integrantes del Congreso Local y de los Ayuntamientos del Estado de Sonora aprobaron la Ley Número 288, en esa misma sesión de la Diputación Permanente se aprobó el acuerdo 454, por el cual se ordenó enviar para su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado el contenido de dicha ley, dirigiendo los respectivos oficios a la titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora **llevándose a cabo tal publicación en la edición del citado Boletín correspondiente al 13 de agosto de dos mil dieciocho**.[56]

De los hechos narrados, se advierte que no le asiste la razón al Municipio actor en cuanto a que la segunda lectura del dictamen del proyecto de reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora no haya sido dispensada por la votación de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión extraordinaria del Congreso Local, celebrada el ocho de agosto de dos mil dieciocho, pues tal como se desprende de la versión estenográfica de la referida sesión, **ésta se aprobó por veintiocho de los treinta diputados que asistieron, pues sólo tuvo el voto en contra de dos legisladores**. Para mayor claridad, se transcribe la parte conducente de esa parte de la sesión plenaria:

"**C. Dip. Presidente:** A discusión la dispensa al trámite de segunda lectura solicitado por la comisión: No habiendo discusión se pregunta en votación económica si es de aprobarse la dispensa al trámite de segunda lectura del dictamen, los que estén de acuerdo sírvanse manifestarlo poniéndose de pie **(aprobado por mayoría) (Votaron en contra: Camacho Camacho y Acosta Cid)** aprobada la dispensa. Pregunto ahora a la asamblea si algún diputado le interesa discutir el presente asunto en lo general o en lo particular, para de no presentarse solicitud someterlo a su consideración en un solo acto: Tomando en consideración que se ha solicitado la palabra para discutir el presente asunto, se pone precisamente a discusión el punto en lo general: ..."

Con respecto a las razones que motivaron dicha dispensa, se advierte que desde el dictamen relativo al proyecto de reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, presentado por los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, se solicitó que dicho asunto

[56] A fojas 93 a 100 del expediente principal de la controversia constitucional 166/2018.

fuera considerado como de **obvia resolución,**[57] y si bien no se expusieron razones para justificar dicha obviedad, lo cierto es que, por la **votación unánime** que recibió la propuesta de que en la primera lectura sólo se diera cuenta de la parte resolutiva de dicho documento, puede inferirse que los diputados consideraron innecesario abundar más sobre las consideraciones que sostenían la propuesta del dictamen, por estimar que el asunto sometido a su consideración resultaba claro o conocido, sin que corresponda a este Alto Tribunal analizar sobre los motivos por los que los integrantes del Congreso del Estado de Sonora adoptaron tal determinación.[58]

Por otra parte, no se advierte que al Municipio de Caborca no se le hubiera entregado la información relativa a la Ley Número 288 aprobada por el Congreso Local para que, en términos de lo dispuesto en el artículo 163 de la Constitución Política del Estado de Sonora, pudiera aprobar o rechazar las propuestas de reformas y adiciones a dicho ordenamiento, puesto que consta que el proyecto de la citada ley le fue entregado al Ayuntamiento de Caborca, quien lo discutió

[57] Es necesario resaltar, que, en términos de lo dispuesto en el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, la dispensa del trámite de la segunda lectura de un dictamen puede fundarse en tres razones: **1) por urgencia; 2) por obviedad; y 3) por estar próximo a terminar un periodo de sesiones.** Para claridad se transcribe el texto del artículo en cuestión: "Artículo 127. En los casos de **urgencia notoria, o de obvia resolución, o cuando esté próximo a terminar un periodo de sesiones,** el pleno del Congreso del Estado podrá dispensar el trámite de segunda lectura a que se refiere el artículo anterior."

[58] De acuerdo con la versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Pleno del Congreso celebrada el ocho de agosto de dos mil dieciocho, se advierte que la primera lectura del dictamen de reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora se dio en los siguientes términos:
"... En el siguiente punto del orden del día, concedo el uso de la voz a la diputada Flor Ayala Robles Linares, a fin de que realice la lectura del dictamen con Proyecto de Ley, que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, que presentan los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.
"**C. Dip. Flor Ayala Robles Linares:** Diputada presidente le solicito que someta a consideración del pleno de esta soberanía, una petición de los integrantes de la comisión dictaminadora para que esta soberanía autorice obviar el proemio, la parte expositiva y las consideraciones del presente dictamen, procediendo únicamente a leer el resolutivo del mismo.
C. Dip. Presidente: Pregunto a la asamblea si es de aprobarse la petición para obviar la lectura del dictamen en los términos expresados por la diputada Flor Ayala Robles Linares, quienes estén por la afirmativa en votación económica sírvanse manifestarlo poniéndose de pie **(aprobado por unanimidad) aprobada** la solicitud por la asamblea y por lo tanto puede realizar la lectura en los términos solicitados compañera diputada."

y aprobó en sus términos en su sesión celebrada el nueve de agosto de dos mil dieciocho.[59]

En vista de lo anterior, no se advierte que en la aprobación del dictamen que dio lugar a la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora se haya cometido alguna de las violaciones al proceso legislativo aducidas por el Municipio actor, por lo que los conceptos de invalidez que al respecto hizo valer son **infundados.**

OCTAVO.—**Violación al principio de libertad hacendaria previsto en el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.** En su segundo concepto de invalidez, el Municipio cuestiona el artículo 64, fracción XXIV, de la Constitución Política del Estado de Sonora, pues señala que dicho precepto lo deja en incertidumbre al otorgar al Poder Legislativo del Estado de Sonora la facultad de no aprobar la propuesta de Ley de Ingresos y el presupuesto de ingresos del Ayuntamiento, por lo que no podrá saber si recibirán las participaciones y aportaciones federales en el caso de que el Congreso Local decida no aprobar la Ley de Ingresos del Municipio, creciendo la incertidumbre, pues tampoco se precisó qué sucederá en el eventual caso de no aprobar el presupuesto municipal, pues, dado que no existe una figura como la reconducción municipal que permita la continuidad y operatividad del Municipio, se limita su autonomía financiera, lo que además viola el principio de libertad hacendaria, ya que no existe ni puede existir norma alguna de orden federal o local que faculte a los Poderes del Estado de Sonora para no aprobar su Ley de Ingresos.

El concepto de invalidez es **fundado.**

El texto del artículo impugnado por el Municipio actor es el siguiente:

"Artículo 64. El Congreso tendrá facultades: ...
(Reformada, B.O. 13 de agosto de 2018)
"XXIV. Para discutir, modificar, aprobar o no aprobar anualmente las leyes de ingresos y presupuestos de ingresos de los Ayuntamientos, así como las modificaciones a dichos presupuestos."

[59] Lo anterior puede ser consultado a fojas 311 a 316 del cuaderno de pruebas ofrecidas por el Poder Legislativo del Estado de Sonora, en el expediente de la controversia constitucional 166/2018.

El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal[60] establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios para el fortalecimiento de su autonomía, siendo los siguientes:

a) Principio de libre administración de la hacienda municipal: implica la facultad de los Municipios para tener la libre disposición y aplicación de sus recursos, así como para satisfacer sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los constriñan a ejercer sus recursos a otros rubros no prioritarios o distintos a sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el

[60] "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: ...
"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.
"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.
"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."

cumplimiento de sus fines públicos. Cabe precisar que este principio no resulta aplicable a las aportaciones federales que reciben los Municipios, pues éstas constituyen recursos preetiquetados que no pueden más que aplicarse al tipo de gasto indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal.

b) Principio de ejercicio directo del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal: establece que todos los recursos que integran la hacienda pública municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de la libre administración hacendaria, deben ser ejercidos de forma directa por los Ayuntamientos o por quien ellos autoricen conforme a la ley.

c) Principio de integridad de los recursos públicos: conlleva el derecho que tienen los Municipios a recibir de forma puntal y completa, tanto las participaciones como las aportaciones federales, y que, ante su entrega extemporánea, se generen a su favor el pago de los intereses correspondientes.

d) Derecho de los Municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

e) El principio de reserva de fuentes de ingresos municipales: asegura que los Municipios tengan disponibles ciertas fuentes de ingreso para el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

f) Facultad de los Ayuntamientos para proponer a las Legislaturas las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Dicha propuesta tiene un alcance superior al de fungir como elemento necesario para poner en movimiento la maquinaria legislativa, pues ésta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Estatales.

g) La facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las leyes de ingresos y de los Municipios.

Lo anterior encuentra apoyo en la tesis **1a. CXI/2010** de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."[61]

[61] "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto constitucional establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios para el fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, los cuales, al ser observados, garantizan el respeto a la autonomía municipal, y son los siguientes: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen un componente resarcitorio, ya que su fin es compensar la pérdida que resienten los Estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación; mientras que las aportaciones federales tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los Estados y Municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos preetiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; b) el principio de ejercicio directo del Ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria –como las aportaciones federales–, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. Así, aun en el caso de las aportaciones federales esta garantía tiene aplicación, ya que si bien estos recursos están preetiquetados, se trata de una preetiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus necesidades y dando cuenta de su utilización a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente; c) el principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes; d) el derecho de los Municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; e) el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los Municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; f) la facultad constitucional de los Ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones

Los anteriores principios, facultades y derechos que garantizan el fortalecimiento de la autonomía municipal están relacionados con el debido cumplimiento del ejercicio dialógico que implica la aprobación de las leyes de ingresos de los Municipios, cuyas bases se encuentran reguladas en los párrafos tercero y cuarto de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, donde se señala lo siguiente:

"Artículo 115. ...

"IV. ...

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución."

De los párrafos transcritos, se advierte que las leyes de ingresos municipales son expedidas a partir de un diálogo que se inicia con la propuesta que hacen llegar los Ayuntamientos a las Legislaturas Estatales sobre las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, la cual no debe ser tomada por

sobre la propiedad inmobiliaria, propuesta que tiene un alcance superior al de fungir como elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues ésta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Estatales; y, g) la facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, registro digital: 163468)

el Congreso del Estado como una mera formalidad para dar inicio al proceso legislativo para su expedición, pues, como se ha dicho, tal propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales.

Lo anterior implica que el proceso para la aprobación de las leyes de ingresos municipales es el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario para la aprobación de las contribuciones a que se refiere el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota con la presentación del documento ante la cámara decisoria, aquéllas son resultado de una potestad tributaria compartida entre los Municipios y los Congresos Locales, la cual se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes y con la norma expresa que le otorga a los Ayuntamientos la facultad de iniciativa, de tal forma que las propuestas que al respecto formulan los Municipios sólo podrán ser modificadas por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable.

De ahí que, aun cuando la decisión final sobre la aprobación de las leyes de ingresos municipales sigue correspondiendo a la Legislatura en términos del artículo 115, fracción IV, párrafo cuarto, de la Constitución General, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal. Las conclusiones anteriores encuentran sustento en la jurisprudencia **P./J. 111/2006,** de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN."[62]

[62] "HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN. La regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, es el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario: mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota con la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en aquél la propuesta del Municipio sólo

Ahora bien, la fracción XXIV del artículo 64 de la Constitución Local establece que es facultad del Congreso del Estado discutir, modificar, aprobar o no aprobar anualmente las leyes de ingresos y presupuestos de ingresos de los Ayuntamientos, así como las modificaciones a dichos presupuestos.

Considerando los principios, derechos y facultades que para fortalecer la autonomía municipal se contemplan en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal se concluye que, si bien las atribuciones del Congreso del Estado de Sonora relativas a **discutir y modificar** las leyes de ingresos municipales son concomitantes a la facultad que concierne a las Legislaturas Locales de **aprobar** tales ordenamientos, pues están relacionadas con el diálogo que comienza con la presentación de la propuesta que, para tal efecto formulan los Ayuntamientos, y que culmina en el proceso de discusión, votación y decisión final de la asamblea en Pleno, y, por tanto, resultan acordes con lo dispuesto en el párrafo cuarto del precepto constitucional en cita, **no puede decirse lo mismo respecto de la atribución concerniente a no aprobar las leyes de ingresos municipales**.

Como se precisó con antelación, de acuerdo con los párrafos tercero y cuarto de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se dispone que, tomando en cuenta las propuestas que formulen los Ayuntamientos, las Legislaturas de los Estados **aprobarán** las leyes de ingresos municipales. Para mayor claridad, se transcriben los citados párrafos:

"Artículo 115. ...

puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, por lo que es válido afirmar que se trata de una potestad tributaria compartida, toda vez que en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, y con la norma expresa que le otorga la facultad de iniciativa; de ahí que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 1129, registro digital: 174091)

"IV. ...

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución."

Puede advertirse que la Constitución Federal **no contempla como facultad para las Legislaturas Locales la de no aprobar las leyes de ingresos municipales,** esto es, la atribución para dejar de expedir tal instrumento que resulta fundamental para garantizar el debido cumplimiento de los principios de libertad y autonomía hacendaria de los Municipios, pues es evidente que sin la **aprobación** de tales leyes resulta imposible que éstos puedan conocer con certeza los ingresos que percibirán durante el ejercicio fiscal, impidiendo con ello que, **a su vez,** puedan aprobar en tiempo y forma su correspondiente presupuesto de egresos.

De ahí que la facultad de aprobar las leyes de ingresos municipales por parte de los Congresos Locales prevista en el párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 115 constitucional transcrito **no constituya una atribución que de forma discrecional puedan o no ejercer, como podría acontecer con otras leyes, pues se trata de una facultad de ejercicio obligatorio,** en tanto que las leyes de ingresos municipales, si bien pueden ser objeto de modificaciones con las limitaciones que se han apuntado en este considerando, **finalmente tienen que ser aprobadas anualmente para dar certeza a los Municipios sobre los ingresos que percibirán durante el ejercicio correspondiente.**

Por lo anterior, se declara la invalidez del artículo 64, fracción XXIV, en su porción normativa **"*o no aprobar*",** de la Constitución Política del Estado de Sonora, por lo que su texto deberá leerse como sigue:

"Artículo 64. El Congreso tendrá facultades: ...

"XXIV. Para discutir, modificar, aprobar anualmente las leyes de ingresos y presupuestos de ingresos de los Ayuntamientos, así como las modificaciones a dichos presupuestos."

NOVENO.—**Violación a los principios de libre administración hacendaria e integridad de los recursos municipales establecidos en el artículo 115 constitucional.** En su tercer concepto de invalidez, el Municipio señala que las fracciones VII, párrafo segundo, IX y XII del artículo 79 de la Constitución Política del Estado de Sonora, reformadas mediante la Ley Número 288 impugnada, resultan violatorias de los artículos 14, 16, 115 y 133 de la Constitución Federal, pues en tales disposiciones se prevé que el titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa podrá autorizar de forma discrecional transferencias, reasignaciones de recursos y otorgar ampliaciones respecto de los montos originales asignados a los programas que integran el presupuesto de egresos, lo cual, a su juicio, incluye también a las aportaciones y participaciones federales a los Municipios, por lo que se contraviene el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el único facultado para decidir la manera en que se disponen los recursos que reciba el Estado es el Poder Legislativo y, en el caso del Estado de Sonora, se hace nugatoria dicha potestad constitucional, pues si bien el Congreso del Estado aprueba el presupuesto de egresos para el ejercicio 2019, es sólo por formalidad, pues el titular del Poder Ejecutivo Local puede, de forma discrecional y arbitraria, realizar reasignaciones de recursos y conceptos establecidos en el presupuesto de egresos, y como la facultad no realiza distinción, incluye también, las aportaciones y participaciones federales a los Municipios.

El concepto de invalidez que se analiza es **infundado.**

Los artículos impugnados son los siguientes:

"Artículo 79. Son facultades y obligaciones del gobernador:

"...

"VII. Presentar cada año ante el Congreso, durante la primera quincena del mes de noviembre, los proyectos de presupuesto de ingresos y egresos del Estado, que deberán regir en el año fiscal inmediato siguiente, y el día 15 de abril de cada año, la cuenta de gastos del año anterior.

(Adicionado, B.O. 13 de agosto de 2018)
"Los presupuestos de ingresos y egresos del Estado, así como el principio de balance presupuestario sostenible, tendrán prioridad sobre cualquier afectación del presupuesto que hagan las leyes o reglamentos. Toda afectación legal o reglamentaria se encontrará sujeta a la disponibilidad presupuestal del ejercicio correspondiente. ...

(Reformada [N. de E. Adicionada], B.O. 13 de agosto de 2018)
"IX. Expedir, por conducto de la Secretaría de Hacienda, los dictámenes de impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto que se presenten en el Congreso del Estado. Asimismo, realizará estimaciones sobre el impacto presupuestario de las disposiciones administrativas que impliquen costos para su implementación.
"El presidente del (sic) Mesa Directiva del Congreso del Estado o en su caso, de la Diputación Permanente, dirigirá la solicitud al Poder Ejecutivo para su trámite correspondiente. ...

(Reformada [N. de E. Adicionada], B.O. 13 de agosto de 2018)
"XII. Autorizar, por sí o por conducto del secretario de hacienda, la transferencia, reasignación de recursos y otorgar ampliaciones respecto de los montos originales asignados a los programas que integran el presupuesto de egresos.

"La Secretaría de Hacienda, por conducto de sus áreas competentes, preparará un informe trimestral de la evolución de las finanzas públicas, que incluya el comportamiento de los presupuestos de ingresos y egresos del Estado, el avance de los programas de inversión, directa y coordinada, las participaciones entregadas a los Municipios y la posición de la deuda pública consolidada, así como las modificaciones que sufran los activos del patrimonio del Estado, el cual será remitido por el Ejecutivo al Congreso del Estado, dentro de los 45 días siguientes al cierre del trimestre, debiéndose publicar en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado. Los informes trimestrales adquirirán el carácter provisional y éstos se considerarán consolidados hasta la presentación formal de la cuenta pública anual."

Por lo que corresponde a la **fracción VII del artículo 79** de la Constitución Política del Estado de Sonora, ésta se refiere a la facultad otorgada al titular del Poder Ejecutivo del Estado para presentar la propuesta de los presupuestos de

ingresos y egresos del Estado que regirán en el año fiscal del año posterior, lo cual debe acontecer antes del día quince de noviembre. Del mismo modo, se establece la obligación de presentar el día quince de abril de cada año la cuenta de los gastos del año previo. Cabe resaltar que lo anterior ya se encontraba previsto desde el texto previo a la reforma que derivó de la Ley Número 288 impugnada.

La adición de la que fue objeto dicho precepto, y que controvierte el Municipio actor, se consignó en el **párrafo segundo de la mencionada fracción VII** para señalar que los presupuestos de ingresos y egresos, así como el principio de balance presupuestario sostenible, tendrían prioridad sobre cualquier afectación del presupuesto que se hicieran en otras leyes y reglamentos, reforzando lo anterior con el mandato contenido en la última parte de dicho párrafo, donde se establece que toda afectación del presupuesto contenida en las leyes o reglamentos estará sujeta a la disponibilidad presupuestal del ejercicio correspondiente.

En lo ordenado en la fracción que se analiza no se advierte previsión legal que implique una afectación a la hacienda municipal, o de manera específica, a las participaciones o aportaciones federales que reciben los Municipios en términos de lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal. Por el contrario, se advierte que con tal previsión se da cumplimiento a lo dispuesto en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en particular a lo señalado en sus artículos 6[63] y 13, frac-

[63] "Artículo 6. El gasto total propuesto por el Ejecutivo de la entidad federativa en el proyecto de presupuesto de egresos, aquél que apruebe la Legislatura Local y el que se ejerza en el año fiscal, deberá contribuir a un balance presupuestario sostenible.
"Las entidades federativas deberán generar balances presupuestarios sostenibles. Se cumple con esta premisa, cuando al final del ejercicio fiscal y bajo el momento contable devengado, dicho balance sea mayor o igual a cero. Igualmente, el balance presupuestario de recursos disponibles es sostenible, cuando al final del ejercicio fiscal y bajo el momento contable devengado, dicho balance sea mayor o igual a cero. El financiamiento neto que, en su caso se contrate por parte de la entidad federativa y se utilice para el cálculo del balance presupuestario de recursos disponibles sostenible, deberá estar dentro del techo de financiamiento neto que resulte de la aplicación del sistema de alertas, de acuerdo con el artículo 46 de esta ley.
"Debido a razones excepcionales, las iniciativas de Ley de Ingresos y de presupuesto de egresos podrán prever un balance presupuestario de recursos disponibles negativo. En estos casos, el Ejecutivo de la entidad federativa, deberá dar cuenta a la Legislatura Local de los siguientes aspectos:
"I. Las razones excepcionales que justifican el balance presupuestario de recursos disponibles negativo, conforme a lo dispuesto en el siguiente artículo;

ción I,[64] de los que se desprende el deber que tienen los Estados de que el presupuesto de egresos que proponga el Ejecutivo Local, el que aprueben los Congresos de la entidad federativa y el gasto que efectivamente se ejerza en el año fiscal debe contribuir a un balance presupuestario sostenible; así como su obligación de sólo comprometer recursos con cargo al presupuesto autorizado, siempre que cuenten previamente con la suficiencia presupuestaria.

Por lo que corresponde a la **fracción IX del artículo 79** de la Constitución Política del Estado de Sonora, en ella se contiene la facultad otorgada al titular del Poder Ejecutivo para que, por conducto de la Secretaría de Hacienda, expida los dictámenes de impacto presupuestario de las leyes o decretos que se presenten ante el Congreso del Estado, así como realizar estimaciones sobre el impacto presupuestario de las disposiciones administrativas que impliquen costos para su implementación.

De lo anterior tampoco se advierte afectación alguna a los recursos que integran la hacienda municipal, pues se trata de una disposición normativa que observa, de forma congruente, lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios,[65] donde precisa-

"II. Las fuentes de recursos necesarias y el monto específico para cubrir el balance presupuestario de recursos disponibles negativo; y,
"III. El número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que dicho balance presupuestario de recursos disponibles negativo sea eliminado y se restablezca el balance presupuestario de recursos disponibles sostenible.
"El Ejecutivo de la entidad federativa, a través de la secretaría de finanzas o su equivalente, reportará en informes trimestrales y en la cuenta pública que entregue a la Legislatura Local y a través de su página oficial de Internet, el avance de las acciones, hasta en tanto se recupere el presupuesto sostenible de recursos disponibles.
"En caso de que la Legislatura Local modifique la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos de tal manera que genere un balance presupuestario de recursos disponibles negativo, deberá motivar su decisión sujetándose a las fracciones I y II de este artículo. A partir de la aprobación del balance presupuestario de recursos disponibles negativo a que se refiere este párrafo, el Ejecutivo de la entidad federativa deberá dar cumplimiento a lo previsto en la fracción III y el párrafo anterior de este artículo."

[64] "Artículo 13. Una vez aprobado el presupuesto de egresos, para el ejercicio del gasto, las Entidades Federativas deberán observar las disposiciones siguientes:
"I. Sólo podrán comprometer recursos con cargo al presupuesto autorizado, contando previamente con la suficiencia presupuestaria, identificando la fuente de ingresos."

[65] "Artículo 16. El Ejecutivo de la entidad federativa, por conducto de la secretaría de finanzas o su equivalente, realizará una estimación del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decretos que se presenten a la consideración de la Legislatura Local. Asimismo, realizará estimaciones sobre

mente se establece dicha obligación a cargo de los titulares del Poder Ejecutivo Local, la que deben atender por conducto de la secretaría de finanzas o su equivalente, donde además se dispone que las Legislaturas Locales deben incluir en todo proyecto de ley o decreto que se someta a su consideración, el correspondiente dictamen de impacto presupuestal.

Finalmente, en relación con la **fracción XII del artículo 79** de la Constitución Local, ésta se refiere a la facultad otorgada al titular del Poder Ejecutivo del Estado para autorizar, sea de forma directa o por conducto del secretario de Hacienda, la transferencia, reasignación de recursos y otorgar ampliaciones de los montos asignados a los programas que forman parte del presupuesto de egresos.

De lo anterior no se advierte que dicha atribución otorgada al Ejecutivo Estatal pueda afectar las participaciones, o bien, las aportaciones federales que reciben los Municipios, cuya distribución se debe realizar en el marco de lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, **pues las transferencias, reasignaciones y ampliaciones que se señalan en dicho precepto se refieren a los programas presupuestarios del presupuesto de egresos del Estado,** esto es, a las categorías o elementos programáticos aprobados por el Congreso Local en el correspondiente presupuesto de egresos de la entidad federativa, los cuales definen las acciones de los ejecutores del gasto en el año fiscal para el cumplimiento de los objetivos y metas que derivan de las políticas establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo.

Cabe resaltar que el precepto en cuestión no hace alguna referencia que dé lugar a interpretar dicha disposición en el sentido de que el gobernador del Estado pueda realizar transferencias, reasignación de recursos, o bien, otorgar ampliaciones respecto de los presupuestos de egresos de los Municipios, por lo que no se advierte que lo señalado en la fracción XII del artículo 79 de la Cons-

---

el impacto presupuestario de las disposiciones administrativas que emita el Ejecutivo que impliquen costos para su implementación.
"Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno de la Legislatura Local, deberá incluir en su dictamen correspondiente una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto.
"La aprobación y ejecución de nuevas obligaciones financieras derivadas de la legislación local, se realizará en el marco del principio de balance presupuestario sostenible, por lo cual, se sujetarán a la capacidad financiera de la entidad federativa."

titución Local afecte de forma alguna los principios de integridad de los recursos económicos municipales, o bien, el de libre administración de la hacienda pública municipal.

A mayor abundamiento, es menester considerar que la facultad que tiene el titular del Poder Ejecutivo Local de realizar transferencias, reasignaciones de recursos, o bien, de otorgar ampliaciones respecto de los montos originales asignados a los programas que integran el presupuesto de egresos, no debe entenderse ajena del deber que tiene el Ejecutivo Local de cumplir con el principio de balance presupuestario sostenible que se contempla en el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 79 de la Constitución Local[66] y en el artículo 6 de la Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los Municipios, así como de su obligación de informar de forma trimestral al Congreso del Estado sobre la evolución de las finanzas públicas y el comportamiento de los ingresos y egresos del Estado, lo cual se prevé en el párrafo segundo de la fracción XII del artículo 79 de la Constitución Local,[67] lo que constituye una garantía de que el ejercicio de tal facultad contará con la vigilancia del órgano legislativo del Estado de Sonora.

[66] "Artículo 79. Son facultades y obligaciones del gobernador: ...
"VII. Presentar cada año ante el Congreso, durante la primera quincena del mes de noviembre, los proyectos de presupuesto de ingresos y egresos del Estado, que deberán regir en el año fiscal inmediato siguiente, y el día 15 de abril de cada año, la cuenta de gastos del año anterior.
"Los presupuestos de ingresos y egresos del Estado, así como el principio de balance presupuestario sostenible, tendrán prioridad sobre cualquier afectación del presupuesto que hagan las leyes o reglamentos. Toda afectación legal o reglamentaria se encontrará sujeta a la disponibilidad presupuestal del ejercicio correspondiente."
[67] "Artículo 79. Son facultades y obligaciones del gobernador: ...
"XII. Autorizar, por sí o por conducto del secretario de hacienda, la transferencia, reasignación de recursos y otorgar ampliaciones respecto de los montos originales asignados a los programas que integran el presupuesto de egresos.
"La Secretaría de Hacienda, por conducto de sus áreas competentes, preparará un informe trimestral de la evolución de las finanzas públicas, que incluya el comportamiento de los presupuestos de ingresos y egresos del Estado, el avance de los programas de inversión, directa y coordinada, las participaciones entregadas a los Municipios y la posición de la deuda pública consolidada, así como las modificaciones que sufran los activos del patrimonio del Estado, el cual será remitido por el Ejecutivo al Congreso del Estado, dentro de los 45 días siguientes al cierre del trimestre, debiéndose publicar en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado. Los informes trimestrales adquirirán el carácter provisional y éstos se considerarán consolidados hasta la presentación formal de la cuenta pública anual."

Por lo anterior, se reconoce la validez de las fracciones VII, párrafo segundo, IX y XII del artículo 79 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

DÉCIMO.—**Efectos de la sentencia.** En los artículos 41, fracción IV, 44 y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia,[68] se señala que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

Por su parte, en el artículo 105, fracción I, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Federal[69] se establece que siempre que las controversias versen sobre

[68] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ...
"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."
"**Artículo 44.** Dictada la sentencia, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.
"Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."
"**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

[69] "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"I. ...
"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.
"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) de ese precepto, y las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de ocho votos. En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia, lo cual se reitera en el artículo 42 de la ley reglamentaria de la materia.[70]

Considerando que la presente controversia fue promovida por un Municipio respecto de normas generales, en la que se declaró la invalidez del artículo 64, fracción XXIV, en su porción normativa **"*o no aprobar*",** de la Constitución Política del Estado de Sonora, es que dicha invalidez tendrá efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Sonora.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de los artículos 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo, en su porción normativa "*En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al Comisionado respectivo, éste*

[70] "**Artículo 42.** Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.
"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.
"En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente", 31, párrafo tercero, en su porción normativa *"coalición o candidatura común"*, y 166, párrafo tercero, fracción II, párrafo primero, en su porción normativa *"las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"*, de la Constitución Política del Estado de Sonora, reformados y adicionado, respectivamente, mediante la Ley Número 288, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho, en los términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 79, fracciones VII, párrafo segundo, IX y XII, de la Constitución Política del Estado de Sonora, reformado y adicionado mediante la Ley Número 288, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho, en atención al considerando noveno de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez del artículo 64, fracción XXIV, en su porción normativa *"o no aprobar",* de la Constitución Política del Estado de Sonora, reformado mediante la Ley Número 288, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Sonora, en términos de los considerandos octavo y décimo de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente 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 nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco

González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerados primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a las causas de improcedencia (en su apartado A, denominado "Causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora", consistente en declarar infundadas las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo del Estado) y a la precisión de las normas generales reclamadas y los conceptos de invalidez.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, en su apartado B, denominado "Causas de improcedencia advertidas de oficio", consistente en sobreseer, de oficio, respecto de los artículos 2, apartado A, fracción V, párrafo octavo, en su porción normativa "En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente", 31, párrafo tercero, en su porción normativa "coalición o candidatura común", y 166, párrafo tercero, fracción II, párrafo primero, en su porción normativa "las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", de la Constitución Política del Estado de Sonora, reformados y adicionado, respectivamente, mediante la Ley Número 288, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, deno-

minado "Análisis del primer concepto de invalidez", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en la Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, publicada en el boletín oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, denominado "Violación a los principios de libre administración hacendaria e integridad de los recursos municipales establecidos en el artículo 115 constitucional", consistente en reconocer la validez del artículo 79, fracciones VII, párrafo segundo, IX y XII, de la Constitución Política del Estado de Sonora, adicionado y reformado, respectivamente, mediante la Ley Número 288, publicada en el boletín oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado "Violación al principio de libertad hacendaria previsto en el artículo 115, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal", consistente en declarar la invalidez del artículo 64, fracción XXIV, en su porción normativa "o no aprobar", de la Constitución Política del Estado de Sonora, reformado mediante la Ley Número 288, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decre-

tada 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 Sonora.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Luis María Aguilar Morales y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistieron a la sesión de quince de febrero de dos mil veintiuno previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las Ministras y los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33, con número de registro digital: 2010668.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 98/2009, P./J. 53/2008, P./J. 122/2006, P./J. 55/2001 y P./J. 20/2001 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, con número de registro digital: 166985, Tomo XXVII, junio de 2008, página 954, con número de registro digital: 169529, Tomo XXIV, noviembre de 2006, página 879, con número de registro digital: 173929, Tomo XIII, abril de 2001, página 924, con número de registro digital: 189992 y Tomo XIII, marzo de 2001, página 448, con número de registro digital: 190235, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de febrero de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de febrero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 142/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el primero de diciembre de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por el Partido del Trabajo en contra de la reforma al artículo 135, apartado D, párrafo cuarto, así como los transitorios sexto y séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. En esta reforma se redujo el número de magistraturas del Tribunal Electoral de Nayarit de cinco a tres, y se prevé que el tribunal estará conformado con cuatro Magistrados durante dos años.

El argumento de inconstitucionalidad del partido político fue, principalmente, que la norma tenía un carácter privativo y, con ello, transgrede lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, numeral 5o., de la Constitución Federal,[1] que explícitamente señala que las autoridades electorales jurisdiccionales de las entidades federativas se integrarán por un número impar de Magistrados. Por lo anterior, las normas transitorias impugnadas ocasionan que, por cierto tiempo, el tribunal se conforme por un número par.

Asimismo, consideró que imposibilita al Senado de la República a elegir un nuevo Magistrado cuando exista una vacante, transgrediendo los principios de renovación escalonada, periódica y de paridad de género, así como los principios electorales de certeza y objetividad, seguridad jurídica, fundamentación, motivación, funcionamiento colegiado, no regresividad de los derechos fundamentales colectivos, derecho a la tutela judicial efectiva, razonabilidad y los derechos políticos de la ciudadanía (dada la mayor espera para ejercer su derecho de acceso al cargo).

[1] "**Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.
"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:
"…
"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: …"
"5o. **Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de Magistrados,** quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley."

a. Antecedentes

Previo a la reforma impugnada, la Constitución de Nayarit establecía que el Tribunal Electoral se integraría por cinco magistraturas designadas por el Senado, el cual nombró a los cinco integrantes del tribunal local el quince de diciembre de dos mil dieciséis con el escalonamiento correspondiente de la siguiente manera:

Magistrado o Magistrada electoral	Fecha de culminación del cargo
Irina Graciela Cervantes Bravo	15 de diciembre de 2023
Rubén Flores Portillo	15 de diciembre de 2023
José Luis Brahms Gómez	15 de diciembre de 2021
Gabriel Gradilla Ortega	15 de diciembre de 2021
Edmundo Ramírez Rodríguez	15 de diciembre de 2019

Posteriormente, en noviembre de dos mil diecinueve, argumentando ahorros presupuestarios, el Congreso Estatal reformó su Constitución para establecer que el tribunal se integraría por tres Magistrados. Lo anterior mediante el Decreto 103 de veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa.

Para lograr este cambio, se estableció que la integración de tres Magistrados surtiría efectos a partir de diciembre de dos mil veintiuno, por lo que por un periodo de dos años (del dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve al dieciséis de diciembre de dos mil veintiuno), la integración del tribunal local sería de cuatro magistraturas, de la siguiente manera:

Magistrado o Magistrada electoral	Fecha de culminación del cargo
Irina Graciela Cervantes Bravo	15 de diciembre de 2023
Rubén Flores Portillo	15 de diciembre de 2023
José Luis Brahms Gómez	15 de diciembre de 2021
Gabriel Gradilla Ortega	15 de diciembre de 2021

Por esta razón se expidieron los artículos impugnados, que dan lugar a que actualmente el tribunal se integre por cuatro magistraturas y que para el dieciséis

de diciembre de dos mil veintiuno pueda llegarse al objetivo de conformar el tribunal por tres magistraturas. A continuación, se transcriben las normas para un mejor entendimiento:

"**Artículo 135. …**

"**Apartado D. …**

"Funcionará de conformidad a lo dispuesto por la ley secundaria del ámbito local, y se integrará por tres Magistrados designados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Sus emolumentos serán los previstos en el Presupuesto de Egresos del Estado.

"…

"**Transitorios**

"**Sexto.** La integración de tres Magistrados del Tribunal Estatal Electoral de Nayarit, surtirá sus efectos a partir del 16 de diciembre del 2021.

"**Séptimo.** Los Magistrados que actualmente se encuentran en funciones seguirán en el cargo hasta la conclusión del periodo para el que fueron nombrados; a partir del 16 de diciembre de 2019 y hasta el 16 de diciembre de 2021, la integración del Tribunal Estatal Electoral de Nayarit será de cuatro Magistrados."

En ese sentido, el Tribunal Pleno analizó si la conformación transitoria del Tribunal Electoral de Nayarit, por cuatro Magistrados, vulneraba el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5o., constitucional, el cual prevé que los Tribunales Electorales Locales deberán integrarse por un número impar de Magistrados.

b. Decisión del Pleno

La discusión plenaria respecto al presente asunto implicó dos sesiones distintas (cuatro de agosto y primero de diciembre de dos mil veinte) a partir de diferentes propuestas por parte del Ministro ponente.

La propuesta original presentada el cuatro de agosto implicaba declarar inconstitucional los artículos 135, apartado D, párrafo cuarto, y sexto y séptimo transitorios de la Constitución de Nayarit, considerando que los artículos reclamados daban lugar a un sistema normativo cuyo objeto es regular el número de integran-

tes actuales y futuros del Tribunal Estatal Electoral, en donde se pasa de una conformación de cinco a una de tres integrantes del Tribunal Electoral, permitiendo que por cierto tiempo el tribunal funcione con cuatro integrantes.

De acuerdo con el proyecto original, este modelo normativo resultaba contrario al texto expreso del artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5o., de la Constitución Federal. Al presentar la propuesta, el Ministro ponente señaló que, aunque el Constituyente Local tiene competencia para delimitar la integración de los Tribunales Electorales Estatales, la Constitución Federal no permite una integración de los tribunales electorales conformada por un número par de Magistrados.

La propuesta original fue retirada por el ponente al no alcanzar mayoría, y fue nuevamente presentada en la sesión del primero de diciembre, acotando la propuesta de invalidez sólo a la porción normativa del artículo **séptimo transitorio** que dice: "*a partir del 16 de diciembre de 2019 y hasta el 16 de diciembre de 2021, la integración del Tribunal Estatal Electoral de Nayarit será de cuatro Magistrados*.", pues permite una integración transitoria par del tribunal electoral local, lo cual es directamente contrario al artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5o., de la Constitución Federal y no a la totalidad de los artículos impugnados entendiéndolos como un sistema.

Al votar este asunto me manifesté a favor de la nueva propuesta, con consideraciones adicionales, mismas que busco precisar en el presente voto aclaratorio.

c. Razones del voto aclaratorio

El Constituyente nayarita está transitando de una integración de cinco Magistrados electorales a tres, y es un proceso complejo porque deben observarse reglas particulares, como la integración impar y el escalonamiento de los integrantes. El primer punto estaba siendo confrontado al establecerse que, durante dos años, la integración del Tribunal Estatal Electoral sería de cuatro Magistrados, y fue la parte declarada inconstitucional por esta Suprema Corte.

El segundo aspecto, el escalonamiento que prevalece, parece ser debatible, pues en dos mil veintitrés tendrían que designarse en Nayarit a dos Magistrados que terminan su encargo en esa fecha y, ya siendo una integración de tres, ello implicaría elegir a dos tercios del órgano, lo cual parece deslucir como

"genuino escalonamiento". Comprendo las preocupaciones del Ministro ponente, y en cierto modo las comparto, en cuanto a que un escalonamiento así no parece ideal. Sin embargo, no hay mandato constitucional específico que las entidades federativas deban seguir al respecto, de forma que mi voto se decantó en favor de la autonomía que éstas poseen para diseñar su régimen interior dentro del margen de maniobra que les permite la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes generales que constriñan a los Estados.[2]

Tal es la razón adicional por la cual voté a favor de la segunda propuesta. Faltan tres años para dos mil veintitrés, fecha en que tocaría elegir a dos de los tres integrantes que tendrá ese órgano colegiado. El legislador local podría seguir ajustando su normativa interna hasta lograr un sistema que le resulte, dentro de lo permitido, satisfactorio.

Invalidar todo el sistema a partir de un ideal que no está especificado en la Constitución ni en la ley general aplicable, si bien pudiera permitir a esta Suprema Corte justamente especificarlo, ello sería en detrimento de un derecho de que ya poseen los Estados (de autodeterminarse en su régimen interior) por designio del Constituyente Federal y al que, en dado caso, es a quien correspondería modificar ese diseño.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 142/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de mayo de 2021 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo II, mayo de 2021, página 1391, con número de registro digital: 29796.

[2] Al respecto, el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5o., de la Constitución Federal, ordena que, de conformidad con la Constitución Federal y las leyes generales en materia electoral, es que las constituciones y leyes de los Estados deben garantizar que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, "*conforme a lo siguiente que determinen las leyes: … 5o. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de Magistrados …*"
En tanto que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (aludida por la propia Constitución Federal) dispone, en su artículo 106 que tales autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por tres o cinco Magistrados (número impar) y que serán electos de forma escalonada (sin especificar porcentajes o mecánicas de escalonamiento).

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 28 de febrero de 2022. Se publicó en la página de internet *https://www.scjn.gob.mx* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.