

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 7 DE JUNIO DE 2016**

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

	<b>ASUNTO</b>	<b>IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN PÁGINAS.</b>
<b>65/2012</b>	<b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE TEQUISQUIAPAN, ESTADO DE QUERÉTARO, EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA MISMA ENTIDAD.  (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ)</b>	<b>3 A 67 EN LISTA</b>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,  
CELEBRADA EL MARTES 7 DE JUNIO DE 2016**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE  
EN FUNCIONES:**

**SEÑOR MINISTRO:**

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**

**SEÑORES MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
NORMA LUCIA PIÑA HERNÁNDEZ  
EDUARDO MEDINA MORA I.  
JAVIER LAYNEZ POTISEK  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**AUSENTE:**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:**

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
(POR DESEMPEÑAR UNA COMISIÓN  
DE CARÁCTER OFICIAL)**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:40 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Se inicia la sesión de hoy, martes siete de junio. Me hago cargo de la Presidencia temporalmente por la ausencia del señor Ministro

Presidente, en términos del artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por favor, señor secretario, denos cuenta con el orden del día.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública ordinaria número 61, celebrada el lunes seis de junio del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Está a su consideración el acta, señores Ministros, ¿puede ser aprobada en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDA APROBADA.**

Dé cuenta señor secretario.

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

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
65/2012, PROMOVIDA POR EL  
MUNICIPIO DE TEQUISQUIAPAN,  
ESTADO DE QUERÉTARO, EN  
CONTRA DE LOS PODERES  
LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA  
MISMA ENTIDAD.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Cossío Díaz y conforme a los puntos resolutiveos a los que se dio lectura en sesión anterior.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** El día de ayer –como ustedes recordarán– tuvimos una votación respecto a qué debiera acontecer con el artículo 12 del código que está impugnado en estos casos. Tomamos una primera votación, y esta votación quedó empatada con cinco votos a favor del sobreseimiento, cinco votos en contra del sobreseimiento, la votación fue definitiva, de forma tal que podemos partir de ella. El señor Ministro Franco –previo aviso a la Presidencia– estuvo ausente el día de ayer. Quisiera preguntarle, señor Ministro Franco, ¿está en posibilidad de votar este tema del sobreseimiento del artículo 12?

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Sí señor Ministro Presidente. Efectivamente, por una comisión no estuve el día de ayer, pero tuve oportunidad de leer las actas respectivas, de interiorizarme tanto de la discusión como del problema en específico, y entiendo que se refiere exclusivamente a votar sobre si en el artículo 12 –que se

modificó– hay un nuevo acto legislativo o no, entonces, estoy en condiciones –si así lo propone la Presidencia– de votar.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Adelante, señor Ministro. Los demás señores Ministros hemos votado ya.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Cómo no. Siempre he sostenido que hay un nuevo acto legislativo para efectos del sobreseimiento cuando una norma se ve efectivamente afectada por un proceso legislativo, sea directa o indirectamente y, en este caso, me parece que hay una afectación directa porque –como lo he sostenido– la norma –en cuestión– es objeto de modificación en su contenido, sentido y alcance, y explico brevemente por qué, para razonar mi voto en contra del proyecto.

El artículo 12 original decía: “Corresponde a los Municipios la aprobación y autorización de los desarrollos inmobiliarios previstos en este Código. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado, previo convenio con los Municipios, podrá llevar a cabo los trámites administrativos referentes a los desarrollos inmobiliarios.”

La norma fue modificada y se adicionó, se dejó en un primer párrafo textualmente lo que decía originalmente el artículo 12 en su primera frase, en esa porción normativa. Y la segunda se pasó como último párrafo de ese artículo pero se modificó, adicionando dos conceptos, dice: “La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado, podrá autorizar y aprobar, previo convenio con los Municipios, llevar a cabo los trámites administrativos referentes a los desarrollos inmobiliarios.”

Si bien, en una primera aproximación, se podría pensar –como lo sostuvieron cinco de los señores Ministros– que podría considerarse implícito en lo que señalaba el artículo 12 original; –en mi opinión– creo que no, porque al decir y como está redactado “podrá autorizar y aprobar” se puede entender que lo que está adicionando el legislador es que la facultad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas –que no tenía– es para autorizar y aprobar también los trámites administrativos referentes; consecuentemente, –en mi opinión– estimo que se debe entrar al estudio y no me pronuncio, dado que estamos exclusivamente en relación al sobreseimiento, creo que, en este caso, efectivamente, hay un nuevo acto legislativo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Muchas gracias señor Ministro Franco. Señor secretario, nos podría informar con este voto del señor Ministro Franco cómo estamos en relación con el sobreseimiento, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. El señor Ministro Franco González Salas precisó que estima que es necesario entrar al análisis del precepto respectivo, por lo que su voto es a favor de la propuesta del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** No.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** En el sentido de que hay nuevo acto legislativo, por ende, debe sobreseerse, y existe una mayoría de seis votos en ese sentido por el sobreseimiento.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Entonces tendríamos mayoría de seis votos por el sobreseimiento, en este

caso; en consecuencia, eliminaré —si les parece— el estudio del inciso I.3) que va de las páginas 92 a 95, así como diversas menciones que se hacen en notas a pie de página y algunas partes del texto respecto de este artículo 12, y ésta sería una exclusión que les propongo, dado el resultado de la votación de esta mañana. ¿Están ustedes de acuerdo con esto? Muy bien.

Por otro lado, también quiero mencionar que el señor Ministro Presidente, el día de ayer, nos decía que el municipio actor impugnó el considerado décimo del decreto por el que se expidió el Código Urbano del Estado de Querétaro, lo que —si ustedes no tienen inconveniente— sería precisado en el apartado VII, donde se aborda la cuestión efectivamente planteada, a fin de tener ese considerando décimo como no impugnado, toda vez que, al margen de que no se formuló concepto de invalidez en su contra, se trata de consideraciones generales con base en las que se expide el código urbano, sin que se trate de una norma jurídica en un sentido estricto.

Simplemente para darle unidad al proyecto, es una petición que hizo ayer el señor Ministro Presidente, y que me parece debe quedar reflejada en el propio proyecto ¿Están ustedes de acuerdo con esto?

Entonces, continuamos con el asunto, estábamos analizando el punto I: Impugnaciones relacionadas con la posibilidad de celebrar convenios, que va de las páginas 85 a 113, simplemente para ordenar la discusión. Me parece que ya habiendo eliminado del asunto el artículo 12, una serie de manifestaciones, y en particular, una que nos detuvo en la parte final de la sesión del día de ayer, —que fue hecha por el señor Ministro Laynez— en cuanto a darle un alcance mayor al artículo 116, segundo párrafo de la fracción VIII, en cuanto a las

posibilidades que tendrían los municipios de convenir el ejercicio o ejecución de sus atribuciones con las entidades federativas, no sólo en términos del artículo 115, que se refiere – básicamente– a servicios públicos que presta el ayuntamiento, sino de modo muy particular a todo aquello que estuviera vinculado con sus atribuciones, esta me pareció una posición muy interesante, yo que llevo el debate, por una parte y, por otro lado, soy el ponente, no quisiera pronunciarme sino hasta el final por respeto a las posiciones de cada uno de ustedes, pero creo que ahí es importante considerar esta situación.

El día de ayer me informó el señor ministro Presidente que habían pedido la palabra –y la doy en este orden– la señora Ministra Luna, el señor Ministro Laynez y el señor Ministro Medina Mora. Adelante señora Ministra Luna.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. En relación a este aspecto que estamos discutiendo, quería mencionar: hay diferencias, pero mínimas – en realidad– con el asunto anterior, de alguna manera están vinculados estrechamente.

En las controversias constitucionales 50/2012 y 60/2012, diversos municipios impugnaron la misma ley que ahora se está impugnando en esta controversia constitucional; y lo que se contestaba en el proyecto era que se trataba de facultades concurrentes todo lo relacionado con asentamientos humanos.

Sin embargo, hubo una intervención del señor Ministro Laynez donde él decía que, a partir de lo establecido en el 115, fracción V, inciso d), había facultades exclusivas del municipio en relación con autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo;

y las licencias de construcción, estas eran facultades exclusivas del municipio, lo cual compartí.

Que si bien, la mayoría opina que son facultades concurrentes todas, en lo personal, creo que la materia de asentamientos humanos es concurrente; sin embargo, el 115 cuando se trata de autorizaciones, vigilancia y control del uso de suelo, está —en mi opinión— reservada de manera exclusiva al municipio.

Entonces, como en los otros asuntos, lo que se reclamaba era la inconstitucionalidad de los artículos, porque al darle al Estado competencia para poder llevar a cabo ciertos actos en materia de asentamientos humanos, esto limitaba la competencia del municipio, y aquí se dijo: la razón es que las facultades son concurrentes y, por tanto, no se invade esta facultad y, además, en las partes específicas de los artículos 368 —si no mal recuerdo— que es donde se refiere a la autorización para las licencias de uso de suelo y otros artículos relacionados con la licencias de construcción, se comentó que como estos tenían el “en su caso” se refiriera a cuestiones relacionadas con convenios, podría cederse esta competencia a los Estados porque era solamente “en su caso”; es decir, cuando el municipio voluntariamente estableciera este convenio.

Entonces, así se resuelve aquel asunto, diciendo: no hay ninguna violación competencial porque son facultades concurrentes y porque solamente se otorga la posibilidad de que los Estados lleven a cabo estas funciones cuando se otorga por parte del municipio un convenio.

La controversia constitucional 65/2012 —que ahora nos está ocupando— tiene una variante —como ya lo habían mencionado en la ocasión anterior—. Aquí, esta primera parte

del bloque de artículos que se están reclamando, en todos ellos se está estableciendo la posibilidad de que el Estado realice ciertas funciones en materia de asentamientos humanos, pero siempre el artículo está estableciendo la posibilidad de que esto se haga a través de un convenio.

Entonces, aquí el proyecto vuelve a mencionar que son facultades concurrentes siguiendo los precedentes que se citan en el asunto anterior y, además, señala que si se está estableciendo que estas facultades se lleven a cabo por el Estado a través de un convenio, que es prácticamente a voluntad del municipio, y esto no hace –de ninguna manera– que se invada su competencia, si es él el que lo determina, es él el que está cediendo parte de su competencia.

Sin embargo, también hubo otras intervenciones muy interesantes tanto del Ministro Laynez como del Ministro Pardo, en las que se decía fundamentalmente que no podía hablarse de que la existencia de un convenio hiciera que no se trastocara el problema competencial, porque si había convenio quería decir que esa facultad era de quien está cediéndola a través del convenio por un acto voluntario, que si no se entendía de esa manera, pues que salía sobrando el hecho de que se estableciera un convenio porque las facultades –al final de cuentas– si se estiman concurrentes ya no haría falta que se hiciera un convenio.

Sin embargo, soy de la opinión tanto de lo expresado por el Ministro Pardo como por el Ministro Laynez, en el sentido de que, cuando se están refiriendo a las facultades de autorizar, controlar y vigilar el uso de suelo, y el otorgamiento, vigilancia y control de las licencias de construcción, –para mí– es una competencia exclusiva del municipio y que, efectivamente, esta

competencia exclusiva puede cederse al Estado a través de un convenio, que así se establece en la propia ley, y a través de determinados artículos en situaciones específicas.

Y aquí, en este segundo aspecto, proponía el señor Ministro Laynez algo importante, decía él: el convenio es algo que se establece como posibilidad de ceder esta competencia al Estado, pero esta posibilidad de ceder no solamente porque sea un acto voluntario, sino porque el artículo 115 –de alguna manera– lo está estableciendo en la fracción II, inciso c).

En este inciso lo que se establecen son las normas, precisamente para llevar a cabo los convenios que se reflejan en tres fracciones diferentes: uno es la fracción IV, que está referida a la facultad hacendaria; la fracción III, que está referida a los servicios públicos y el artículo 116, fracción VII, que dice que puede convenirse el ejercicio de sus funciones.

Entonces, me parece que esta es una respuesta constitucional que abonaría en muchísimo al proyecto que se está presentando, porque no solamente es que exista la facultad de convenir, sino que exista la facultad de convenir con un marco constitucional perfectamente delimitado, en el cual encajaría en el ejercicio de las funciones ¿de qué? En materia de asentamientos humanos que –para mí– constituyen facultades exclusivas en términos del artículo 115, se están cediendo, a través de un convenio, por virtud de lo establecido en el 116, fracción VII. Entonces, esta sería –prácticamente– la razón de mi voto, independientemente de lo que la mayoría llegara a determinar, haría –en todo caso, si es que la opinión fuera diferente– un voto concurrente en este sentido, estando de acuerdo, desde luego, con el sentido del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Al contrario señora Ministra, muchas gracias. Tiene la palabra el señor Ministro Medina Mora.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Muchas gracias señor Ministro Presidente. En las discusiones que tuvimos el día de ayer y en las que tuvimos también en relación con los asuntos previos, me parece que quedó claro que la materia de asentamientos humanos es concurrente, lo es por naturaleza, lo es por disposición constitucional y de la ley general. Dentro de la materia hay facultades que se distribuyen a cada uno de los órdenes de gobierno; hay facultades operativas exclusivas del municipio establecidas en la fracción V, –la que señalaba, en particular, el Ministro Laynez– en el inciso d): “Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.”

Por supuesto que, respecto de las facultades operativas exclusivas dentro de esta materia de concurrente, el municipio puede celebrar convenios, es lo natural para atender la funcionalidad en una materia tan compleja.

Sin embargo, dado el planteamiento que hizo el Ministro ponente el día de ayer, –que hoy preside esta sesión– que podría, en su caso, interpretarse ampliamente el 115 para encontrar el sustento de este esquema.

En realidad, vengo de acuerdo con el proyecto, y me parece que el proyecto trata bien este asunto, pero si se quisiera hacer un ejercicio de interpretación amplia del 115, me parece que –ciertamente– no sería la fracción V la que sustentaría esto, en todo caso sería, primero, la fracción II en su inciso c), que remite

al segundo párrafo de la fracción VII del 116, y esta remisión faculta a los Estados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que los Estados asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior; el Estado entra.

El otro aspecto, –que me parece importante– es en la fracción II del inciso d) del 115, que establece: “El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, –y dice– al no existir el convenio correspondiente”; es decir, está reconociendo que puede existir el convenio correspondiente, porque es potestad del municipio convenir respecto de sus atribuciones exclusivas dentro de esta materia que es –como digo– concurrente por naturaleza; entonces, faculta a la Legislatura estatal para que, en casos excepcionales, si considera que el municipio está imposibilitado para ejercerlos o prestarlos, que no es el caso, pero aquí dice: “al no existir el convenio correspondiente”; de tal suerte que se requeriría –obviamente– hacer una construcción de argumentación completa al respecto, que no está en el proyecto, y creo que el tratamiento del proyecto es adecuado, estoy de acuerdo, pero –me parece– si se quisiera hacer esta interpretación amplia y dar el sustento en el 115, debería referirse a estas dos vertientes de la remisión de la fracción II, inciso c) al 116, fracción VII, o la fracción II, inciso d) del propio 115 que interpretado en el sentido de que, cuando no exista el convenio correspondiente, es decir, reconoce la posibilidad de que exista este convenio. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Muchas gracias señor Ministro Medina Mora. Tiene el uso de la palabra el señor Ministro Laynez, después el señor Ministro Zaldívar y, enseguida, el señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias señor Ministro Presidente. Primero, para señalar que estoy totalmente de acuerdo con la propuesta que nos hace el Ministro Medina Mora porque creo que, si en esta controversia constitucional la argumentación del ayuntamiento actor que promovió la controversia es, precisamente, que no pueden celebrarse convenios, que el código urbano es inconstitucional porque previó la posibilidad de celebrar convenios en facultades que son suyas.

Había señalado que estaba de acuerdo en una primera argumentación, que es la que trae el proyecto, es decir, el municipio tiene personalidad jurídica, es un acto bilateral en donde intervienen dos voluntades y, por lo tanto, es factible que celebren estos convenios.

Como bien señalaba, creo que si la argumentación de inconstitucionalidad es precisamente esa, es decir, no pueden celebrar esos convenios sobre estas facultades que el artículo 115 me otorga –ayuntamiento–; entonces, forzosamente –lo digo con mucho respeto– tendríamos que encontrar el fundamento constitucional para contestar al ayuntamiento que no tiene razón porque la Constitución lo señala.

A mayoría de razón, en este caso, la Ley General de Asentamientos Humanos no trae esta facultad de convenir, por lo tanto, no ayuda; la trae de manera muy incipiente en el artículo 9º, donde nos dice: “Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones: VII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y

concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano”. Y luego, en las conurbaciones, artículo 20: “Cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica”. El artículo 21, dice: “la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, deberán convenir la delimitación de una zona conurbada”. En fin, la ley general, que podría habernos dado una mayor claridad en decir: “y, además celebren convenios”, no lo hace.

Por eso, estoy totalmente de acuerdo, lo que invito al Pleno es que tendríamos que hacer la interpretación –a la que también se ha referido la Ministra Luna– tanto del 15 como del 116. En mi opinión, tienen mucha razón el Ministro Medina Mora, porque además de la fracción II, inciso c) que nos habla de las tres fracciones donde hay convenios –las fracciones III y IV del artículo 115 y la VII del artículo 116–, reconozco que la VII del artículo 116 es muy amplia.

Pero, finalmente, reconocer el espíritu del Constituyente, en que, si bien fortalece al municipio estableciéndole facultades, también reconoce que puede haber situaciones en donde no va a tener, o no desear, o no tener la infraestructura necesaria para prestar un servicio o el ejercicio de sus funciones. A veces no es muy ordenado el texto, porque déjenme decirles que también en la fracción III que habla de servicios públicos, el penúltimo párrafo dice: “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.” Claro, aquí es entre municipios, luego dice: “de municipios de dos o más Estados

deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados. 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 correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos.”

Debemos señalar a “de ellos” tiene que ser: servicios o es el ejercicio de sus funciones de los que nos habló arriba, o bien, se ejercen de manera coordinada. Como podemos ver, entonces la referencia “convenios” se reitera constantemente en el artículo 115, y culmina y se consolida en el artículo 116. Creo que con esto cerraría el círculo en cuanto a la constitucionalidad.

Señalo lo que no había visto y que el Ministro señala: el inciso d), y tiene toda la razón porque el inciso c) de la fracción II habla de las normas de aplicación para celebrar los convenios a que se refieren las fracciones III, IV y VII; pero luego dice: “El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio”. ¿Cuál es esta hipótesis? ¿No está convenido? El municipio tiene una necesidad y una urgencia y solicita a la entidad federativa que asuma cuando no ha tenido tiempo o no hay un convenio de por medio. Dice: “la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos.” En este caso, la Legislatura misma le está diciendo: no estás teniendo capacidad, pero nos dice: “solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes.” Entonces, o hay convenio, o hay solicitud del municipio aprobada por dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento, dirigida a las autoridades estatales. Ahí tenemos una consideración más que nos lleva a la conclusión de que el artículo 115, —insisto—

dentro de este cúmulo de facultades primigenias, originales o exclusivas —los que creemos que son exclusivas del municipio— así como el artículo 116, dan la posibilidad a los Estados de convenir; y esto haría poder responder al ayuntamiento que sus agravios son infundados, porque la posibilidad de convenir es correcta; e insisto, la necesidad de tener el fundamento constitucional estriba en que la simple voluntad o el decir que son concurrentes, pues lleva a que en la práctica lo que sucede es que, efectivamente, el ayuntamiento celebra un convenio, pero luego concluye el período constitucional del ayuntamiento, llegan las nuevas autoridades electas, y dicen “¿dónde está tal o cuál servicio?”, es que lo convinieron; claro, puede deshacerse, puede rescindirse el convenio pero, precisamente, por eso este ayuntamiento viene en controversia para decir: no se vale porque no hay fundamento constitucional. Es todo. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Al contrario señor Ministro Laynez. Señor Ministro Zaldívar por favor.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. En este punto del proyecto, estoy de acuerdo en los términos en que ha sido presentado.

Respetuosamente, no comparto el que se tenga que hacer esta interpretación amplia de los artículos 115 y 116 para responder este asunto. Me parece que estamos en facultades concurrentes, que el proyecto lo reitera, como se hizo en los dos asuntos previos que fallamos, y tenemos una ley general, no creo que sea necesario este análisis; además de que no es necesario, lo veo riesgoso, porque estamos haciendo un estudio de los artículos 115 y 116, —de alguna manera— en la sesión, sin

tener un documento previo donde se analicen los antecedentes, los debates, las distintas interpretaciones que puede haber y, quizás, lleguemos a un criterio que, como precedente, no estamos viviendo lo que puede significar en otros asuntos, al menos yo no tendría los elementos para medirlo.

Se ha dicho ya bien aquí, se han leído los preceptos tanto por la Ministra Luna Ramos, el Ministro Medina Mora y ahora el Ministro Laynez, del artículo 115 en relación al artículo 116, fracción VII, segundo párrafo. Esta fracción dice en su primer párrafo: “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.” Y el segundo párrafo dice: “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 que se refiere el párrafo anterior.”

Y aquí hay varias preguntas: Primero. ¿Tiene que ser también en términos de ley como el párrafo anterior? ¿Qué ley? ¿Una ley general, una ley federal, puede ser una ley local? ¿Qué pueden asumir? Porque no habla nada más de servicios públicos –que no tendrían mayor problema–, sino las funciones. ¿Qué funciones? ¿Todas las funciones municipales pueden ser asumidas por el Estado? No lo tengo tan claro, al menos no tengo los elementos en este momento y creo que no es necesario, me parece que el proyecto da una respuesta adecuada y congruente con lo que hemos estado discutiendo, – respetuosamente– si la mayoría lo incluye, me apartaría de esta argumentación, no necesariamente porque no la comparto, sino porque en este momento no tengo los elementos para poder

tomar una determinación de cómo puede pegar este criterio donde estamos ampliando muchísimo la litis que estamos analizando de la interpretación del 115 y del artículo 116, de manera distinta como tradicionalmente lo había venido haciendo este Pleno; me parece que podríamos –quizás– incurrir en alguna situación que después, en los precedentes, se nos complique dialogar con lo que estamos haciendo en este momento. Y, de tal suerte, –para mí— lo que dice el proyecto es suficiente para dar una respuesta constitucional del tema, —por lo que a mí respecta— me quedaría con los argumentos del proyecto en esta parte. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Gracias señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Franco por favor.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Ministro Presidente. Al leer ayer los planteamientos que se hicieron, traté de formarme una opinión respecto de la propuesta que se hacía, y debo decir que creo que la discusión debe tener dos niveles, el Ministro Zaldívar creo que, prudentemente dice: no tengo elementos ahorita para pronunciarme, es una situación muy complicada, —como es evidente dadas las manifestaciones que ha habido—.

Entonces, —por mi parte— creo que me puedo pronunciar, en principio, pero con una salvedad: —decía— hay dos niveles de la discusión, una es un nivel general, en donde se planteó la posibilidad de ir construyendo un criterio, también general, que pueda resolernos como criterio paraguas los casos que podamos tener enfrente; consecuentemente, en principio, diría que el criterio tendría que estar condicionado, aun por regla general, porque también comparto que tiene algunos aspectos

importantes que analizar y que se nos van a ir presentando seguramente en los casos concretos.

Ahora bien, parto primero de la parte general —mi posición—; tenemos que —efectivamente— interpretar varios preceptos y varias porciones normativas; sin embargo, creo que se puede extraer —insisto— un presupuesto general de esto, es: los municipios tienen facultades para, a través de convenio, concertar con los Estados que se hagan cargo de las funciones o de los servicios públicos que tienen encomendados constitucionalmente, creo que esto es indiscutible.

Pero, por otro lado, —y esta es una diferencia importante que hay que tomar en cuenta— también se establece en la fracción VII, segundo párrafo, del artículo 116, la facultad de los Estados para convenir, y tienen —parecería que no, y podríamos eventualmente ir construyendo criterios concretos— algunas diferencias específicas importantes, en primer lugar, el sujeto.

El artículo 115, el sujeto autorizado, el que tiene la facultad es el municipio —y si lo vemos, aun en el caso en que se señalaba— siempre lo hace o lo puede hacer por convenio, alguien decía que el párrafo correspondiente en su segunda parte, que dice: “Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento”, —decían— esto es el ayuntamiento, porque es el órgano competente —digamos— de ejercer la facultad que se le concede al municipio para convenir, y dice claramente: “podrán celebrar convenios con el Estado para que éste”, etcétera.

Entonces, una primera diferencia que —creo— es importante es que, el artículo 115 establece como facultades del municipio éstas. Y el artículo 116, en la fracción VII, segundo párrafo, establece como facultad de los Estados, el sujeto autorizado es

el Estado. “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.”

Consecuentemente, desde un punto de vista estrictamente gramatical, está estableciendo que pueden hacerlo los municipios o, por otro lado, los Estados. Hay otra diferencia importante —en mi opinión—, el artículo 115, en la facultad de los Estados establece una limitación —en mi opinión—, si seguimos leyendo y voy a leer la frase de nueva cuenta completa dice: “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 correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.”

Esta temporalidad no existe en el artículo 116, y obviamente, esto es una condicionante que —en mi opinión, y no voy más allá, simplemente estoy señalando las situaciones constitucionales que encontramos para hablar de una regla general y no de un criterio absoluto— estaría condicionado o no a la temporalidad que establece el artículo 115; es decir, es una cuestión que habría que ir resolviendo —creo— en los casos concretos.

Ahora, —en el caso concreto— no podemos perder de vista — como aquí se ha señalado— que, esto se analiza a la luz del tercer párrafo del artículo 27 constitucional y de la fracción XXIX-C del artículo 73, porque se refiere específicamente a las consideraciones importantísimas de ese tercer párrafo en materia de asentamientos humanos y todo lo que tiene que ver

con ello; y el artículo 73 –en esa fracción, inciso– establece que es una facultad concurrente, la que se refiere a esta materia, y esto –obviamente– no lo podemos dejar de contemplar.

Consecuentemente, también creo que, en el caso, en donde estaría de acuerdo, siempre y cuando el criterio hable de “por regla general”, estaría totalmente de acuerdo en irlo definiendo, porque creo –honestamente no llegué a tener dudas después de analizarlo– que los artículos 115 y 116 establecen estas facultades claras de convenir, y que no establecen, en principio, limitación alguna, excepto la temporalidad en el artículo 115; creo que esto está en la Constitución, independientemente de los otros análisis que se puedan hacer de por qué en ciertas fracciones se establece que se haga por convenio, creo que no pugna con la regla general y, consecuentemente, por eso.

Y, finalmente, quiero decir que, probablemente esto se estableció así, y no estoy de acuerdo en que necesariamente tengamos que pronunciarnos si son la totalidad o no de esas funciones o servicios, por una razón: –y creo que hay que tenerla presente– en nuestro sistema municipal tenemos diferencias abismales entre las capacidades de unos municipios y de otros.

Si ustedes toman el mundo municipal de Oaxaca se enfrentarán a quinientos setenta municipios, en donde algunos tienen presupuestos verdaderamente raquíticos, en donde no tienen infraestructura alguna para hacer frente a las funciones y servicios públicos que la Constitución les encarga y, consecuentemente, creo que esta Corte tiene que ser muy cuidadosa, porque no podemos –digamos– eliminar una posibilidad sin analizar el caso concreto y sus condiciones, porque la Constitución no establece esos límites.

Si ustedes comparan un municipio de la sierra de Oaxaca, –y que, además, son muy pequeñitos y que no tienen mayor capacidad para hacerse cargo de todas las funciones y servicios que tienen a su cargo, o de ninguna de ellas– con municipios como Monterrey, Guadalajara, San Luis Potosí, etcétera, evidentemente encontraremos diferencias muy importantes.

Entonces, lo que creo es que tenemos que establecer una regla general, con la cual yo estaría de acuerdo –en este sentido– para la capacidad de celebrar convenios para estos efectos, tanto de municipios como de Estados, y dejar a los casos concretos ya posteriores definiciones que nos van a ir ilustrando sobre realidades que, eventualmente, justificarían una determinación o la otra. Esta sería mi posición en este punto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Muchas gracias señor Ministro Franco. Señora Ministra Piña por favor.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias señor Ministro Presidente. Al respecto quería hacer un comentario: Estamos partiendo de que podemos justificar constitucionalmente la celebración del convenio en materia de asentamientos humanos. Mi pregunta sería: ¿las competencias constitucionales pueden delegarse o renunciarse voluntariamente? Es decir, si la Constitución establece una competencia exclusiva de un determinado orden de gobierno, ¿es válido que esa competencia constitucional pueda delegarse a través de un convenio? Creo que aquí es una pregunta que merecería respuesta pero, sobre todo, que sería motivo de gran reflexión, tomando en cuenta lo que se pretende en el actual constitucionalismo. ¿Hasta dónde podría ser válido que un municipio, –lo vemos en sentido positivo, el municipio necesita

ayuda y pide al Estado y a la Federación—, si partimos de que lo que se quiere es fortalecer el orden municipal?; entonces, ¿hasta dónde se puede llegar a sostener que, mediante un convenio de un ayuntamiento determinado, puede llegar a renunciar a una facultad exclusiva establecida constitucionalmente, en aras de un sistema establecido constitucionalmente y de un orden federal y municipal, que se quiere preservar? Entonces, creo que en, este sentido, es una pregunta que tiene varias aristas y que tendríamos que ser cuidadosos en responder.

En particular, considero que el artículo 115 dice que puede haber convenios, pero relacionados con las fracciones III y IV del artículo 115 constitucional. Estamos viendo la fracción V. La Constitución no habla de la fracción IV. El artículo 116, fracción VII, lo que nos dice es que: “La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones”; o sea, el Estado puede ejercer funciones de la Federación y el municipio del Estado, pero no inversamente —el artículo 116 no va en sentido inverso—. Y el artículo 115, fracciones III y IV habla de las funciones que establecen ahí, y el artículo 116 es en sentido inverso. Entonces, ¿hasta dónde esto podría servir de fundamento, tomando en cuenta el texto expreso de la Constitución o no? O bien, hacer una interpretación extensiva, pero teniendo cuidado, y de establecer en qué casos podría celebrarse este tipo de convenios, en función de la operación por la cercanía de los municipios; o sea, sus habitantes, como es otorgar licencia, autorizar.

No creo que se pueda establecer, como regla general, que el municipio, en principio, puede delegar todas sus facultades o funciones constitucionales mediante un convenio, porque es

precisamente lo que el orden constitucional trata de salvaguardar y, en ese sentido, fue muy específico en cuáles funciones y servicios públicos podía celebrar este tipo de convenios.

También quería comentar que encontré un precedente, en que fue ponente el Ministro Pérez Dayán, que estuvo ausente la Ministra Luna Ramos, en donde se examinó el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se dice que prevé que los ayuntamientos cuentan con facultades concurrentes en dicha materia, —es materia de asentamientos humanos— por lo que es permisible que el legislador estatal también intervenga en su regulación; esto es, la fracción V del indicado precepto constitucional enumera facultades municipales que no pueden considerarse exclusivas o aisladas a este nivel de gobierno, al tratarse de atribuciones concurrentes. Esta tesis salió por unanimidad de diez votos. Fue ponente el Ministro Pérez Dayán, estaba ausente la Ministra Luna Ramos, y en ella se establecía que el artículo 115, fracción V, establecía facultades concurrentes de los municipios, —al margen— no participé en esta controversia. Creo que la materia de asentamientos humanos, como tal, es concurrente, y se reservan tanto en la Constitución como en la Ley General de Asentamientos Humanos ciertas facultades para los municipios, específicamente, el artículo 9º de la Ley General de Asentamientos Humanos establece, como facultad del municipio, el otorgar licencias para realizar construcciones y servicios, etcétera.

En ese sentido, me pronunciaría como está el proyecto, porque me parece —como lo mencionó el señor Ministro Zaldívar— que establecer un criterio como regla, o bien, acotarlo a cuestiones operativas, asentamientos humanos, pero establecer un criterio

general de que, a través de un convenio, el municipio puede renunciar unilateralmente a facultades o funciones que constitucionalmente son establecidas en exclusiva para dichos municipios, en este momento creo que no es necesario hacerlo, y creo que podemos llegar a trastocar el régimen del municipio. Eso es todo. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Al contrario, gracias señora Ministra. Señor Ministro Pérez Dayán por favor.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. En mi intervención del día de ayer expresé, –como ahora lo estoy– mi conformidad con el sentido del proyecto, muy en lo particular porque éste –al atajar el problema– es categórico al establecer en el párrafo 243, debe entenderse que la intervención del Poder Ejecutivo estatal a través de la secretaría aludida, previo convenio con el municipio los convenios– se da sólo cuando lo solicite el municipio, tendrá lugar sólo cuando lo solicite el municipio”, esto es, establece para el municipio la posibilidad de sujetar o no una de sus atribuciones propias a un convenio, sólo si su voluntad así lo determina.

La discusión aquí ha planteado algunas otras vertientes que pudieran llevar también –como se ha sugerido– a dar una explicación un tanto cuanto mayor, y como bien –también se ha apuntado, muy en lo particular por el señor Ministro Laynez– el sustento constitucional de la respuesta que este Tribunal deba dar al planteamiento de invalidez hecho valer por el municipio actor.

Para ello quisiera, simplemente hacer –de la manera más breve posible– una reseña que me permitiría sugerir un reposicionamiento de la discusión, pues ésta ha tomado muchos otros caminos que probablemente no sean exactamente lo que el municipio planteó. Si es esto así, me parecería también entonces conveniente que esto –como se planteó– se reprodujera al inicio del tratamiento que el propio proyecto le da y, con ello, agregar este sustento constitucional que se exige para la respuesta.

Me ubico en el párrafo 39, en donde se condensa lo que realmente pelea el municipio en materia de sus funciones y de los convenios, y dice: “La invasión a la esfera municipal se presenta cada que el estado es facultado a autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, así como a otorgar licencias y permisos para construcción en territorio municipal. El pago de derechos es un requisito *sine qua non* para el otorgamiento de licencias y permisos para construir o fraccionar”. Dice el municipio: “No es constitucionalmente viable la delegación de facultades de los municipios, puesto que lo permitido por la Constitución Federal y por su Ley General de Asentamientos Humanos se reduce a servicios públicos –esto nos hace entender que para él la única forma de llegar a un convenio es servicios públicos, no otro tipo de actividades, que es lo que debemos contestar– también enunciados como funciones. El exceso de la legislatura del estado –remata el municipio– bien puede colocarse en dar el mismo tratamiento a servicios municipales conocidos también como funciones, que a las facultades del municipio que son indelegables. –Esto sostiene el municipio, que las facultades otorgadas constitucionalmente a él por el artículo 115 en esta materia son indelegables, lo cual este Tribunal Pleno no comparte–. Por lo que la legislatura del estado es incompetente para establecer la delegación

impugnada del código urbano estatal”. Y cierra el municipio en el argumento: “Lo publicado no significa una subrogación imperativa de sus atribuciones, sin embargo, en próximas fechas será coaccionado por el gobierno de la entidad para suscribir los convenios que desde ahora impugna. Ya sea que se valgan del condicionamiento de recursos, de asistencias, de la exclusión o suspensión de programas sociales o cualquier otra que impacte a la ciudadanía o gobernabilidad del municipio”.

Eso es lo que dice, que responde el Estado una vez que sabe que se le ha cuestionado un cierto tipo de coacción. Dice: “el municipio actor pasa por desapercibido —esto le contesta la Legislatura— que lo previsto por ese numeral no es absoluto, ni de aplicación directa, pues está condicionado a la celebración del convenio respectivo”. Aquí pudiéramos entender que ambos convergen en que está sujeto al convenio; desde luego, el Estado al contestar difícilmente reconoció la posibilidad de una coacción. “En este sentido para que el poder ejecutivo local pueda ejercer estas atribuciones es necesario contar con la anuencia del municipio —que es lo que contesta el proyecto- a fin de que ambos órdenes de gobierno asuman de manera coordinada tales aspectos, sin que ello implique una traslación completa y definitiva de las funciones municipales a favor del Estado”.

En esta contestación introduce el tema de exclusividad al que se refiere el municipio y su indelegabilidad, para decir: “El concepto de exclusividad que refiere el texto constitucional respecto a las facultades de los municipios no es absoluto ni aislado pues queda sujeto a lo que define la fracción II en sus incisos c) y d), esto es el —del artículo 115- traslado temporal de funciones del estado a fin de que las ejerza por sí mismo o coordinadamente

con el municipio a través de la celebración de convenios de coordinación cuando éstos no puedan desempeñarlos”.

Introduce un tema de carácter estrictamente condicional: “los podré ejercer si el otro no los puede cumplir”, lo cual estaría –de alguna manera– contraviniendo su idea inicial de que hay que concurrir voluntariamente para la celebración del mismo, y termina diciendo la contestación: “La materia de dichos convenios no se circunscribe solamente a los servicios públicos que se enumeran en la fracción III del artículo 115 constitucional, sino en general al ejercicio de cualquier función del municipio -incluyendo- como las establecidas en la fracción V del mismo numeral.” Me parece que el litigio aquí ancla su diferendo, y es en donde debemos contestar.

Creo que el párrafo 236, que da un resumen o reseña del argumento, -para efectos de claridad y sólo una sugerencia– pudiera recoger estas dos posturas contendientes para poder llegar a una solución que, me parece es, precisamente, la que el propio proyecto plantea; –les digo– el párrafo 236 encapsula el problema y dice: “El municipio actor, en su segundo concepto de invalidez, plantea la invalidez de los artículos 14, 17, fracción IV y 163, porque en ello se prevé la posibilidad de celebrar convenios entre la entidad federativa y los municipios, lo que tendrá por único objeto que los segundos subroguen al primero facultades del artículo 115, fracción V, incisos d) y f) de la Constitución Federal como también algunas facultades previstas por la Ley General de Asentamientos Humanos en sus artículos 8, fracción IX y 9, fracción VII.”

Evidentemente, el municipio fue bastante más allá de lo que aquí se dice, incluso, hasta subjetivamente introduce el tema de que será coaccionado y, en caso de no celebrarlos, sufrirá

mermas en sus recursos, lo cual –desde luego– no está probado, ni tampoco puede tener un sustento así de lo legal para considerar que así va a suceder.

Por tanto, creo que es correcta la respuesta en cuanto se reafirma la autonomía del municipio para que sólo cuando él considere conveniente deberá celebrar estos convenios, incluso, podríamos hasta atajar aquella amenaza que pudiera considerarse en la contestación formulada por el Estado cuando dice: el Estado concurrirá cuando no los pueda entregar y quiera convenirlos; otro caso será cuando no tenga recursos y subsidiariamente tenga que intervenir para hacerlo.

No puedo, en este momento, definir si el Estado tiene o no facultades para que, ante la falta del cumplimiento de las funciones del municipio por falta de recursos, por falta de voluntad o por desinterés el Estado deba participar a cumplir las necesidades que le requieren los habitantes del municipio. Lo único que creo es que el litigio está trenzado, precisamente, en la posibilidad o no de celebrar convenios en otras cuestiones que no sean servicios públicos, para lo cual, –para mí– la respuesta es sí; y en esa medida, la interpretación que este Tribunal Pleno pueda dar es, a partir de la lectura sistemática de los artículos 115 y 116, entender que la propia Constitución habla genéricamente de la posibilidad de celebrar convenios para cualquier función, cualquiera que ésta sea, y no necesariamente la de los servicios públicos.

A diferencia de lo que aquí se ha opinado, creo que el fundamento será la fracción VII, en su segundo párrafo, cuando –con toda precisión– dice: “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.”

Desde luego, creo que superaría la dinámica de la contestación a la controversia tratar de introducir el tema de aquellos casos en los que veladamente el Estado ha contestado: “cuando no pueda cumplirlos, yo los he de asumir; bueno, los he de asumir, si hay convenio, si no, ya utilizaremos cualquier otra vía política que establezca la propia Constitución para regresar al orden constitucional; si el municipio no está cumpliendo con sus compromisos constitucionales, existen medios para que coercitivamente se logre esta función”.

Por ello, entonces, entiendo que el proyecto contesta exactamente lo que se requiere; mucho apelaría –si es posible– establecer con toda claridad el diferendo que se está entablando entre la demanda y la contestación, conviniendo en que la respuesta que da este Tribunal es la correcta, sumando –ahora veo– el criterio al que se ha referido la señora Ministra Piña Hernández y, desde luego, mi última sugerencia sería: el sustento constitucional –que, a diferencia de los que aquí se han apuntado, para mí– radica en esta fracción VII, segundo párrafo, de la Constitución. Si esto sirve de algo, ojalá pudiera ser considerado. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Muchas gracias señor Ministro. Señor Ministro Gutiérrez por favor.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias señor Ministro Presidente. Comparto el sentido del proyecto en este punto, me parece que el proyecto da una respuesta puntual a un cuestionamiento muy específico. Me parece que abundar más sería bordar sobre lo hipotético, y en caso de modificarse el

proyecto, me apartaría de cualquier pronunciamiento adicional, sin pronunciarme por no considerar que atiende al punto específicamente planteado. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Gracias. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. He escuchado con atención las opiniones que se han dado ahora sobre el tema de si debemos incluir esta interpretación o no, y me confirmo en lo que había dicho anteriormente de separarme, en su caso, de estas consideraciones.

Si bien me parece plausible la idea que planteó el Ministro Franco, en el sentido de ponerlo como regla general, he visto algunas cuestiones que me confirman –como decía–: Primero. Que he notado diversas interpretaciones de los integrantes de este Pleno sobre la problemática; entonces, si vamos a meter esto, y lo vamos a meter en la sesión de qué forma, ¿cuál de las distintas interpretaciones o visiones sobre el problema es la que se va a plantear en el engrose?

Segundo. Me parece que, incluso, quizás ni siquiera estamos dando respuesta a lo planteado, no solamente que sea innecesario, sino tengo dudas hasta si es oportuno, conveniente hacerlo desde el punto de vista técnico, ¿por qué? Porque se ha venido hablando aquí del artículo 115, fracción II, inciso c), y ahí se habla de los convenios; –lo han dicho varios de los integrantes del Pleno, primeramente la Ministra Luna Ramos–. En las fracciones III y IV del artículo 115 no hay ningún problema porque ahí hay referencia expresa. El problema es el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de la

Constitución; no creo que estemos en el supuesto, estamos en facultades concurrentes, no estamos en facultades exclusivas que tenga que asumir el Estado pero, además, de lo que yo ya decía, de que tenemos que ver si es ley, en qué ley, porque el artículo 116 habla de ley, aunque a algunos les parezca muy claro, si se puede asumir cualquier función.

El primer párrafo, al cual remite el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116, dice: “cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”; entonces, tendríamos que analizar, en cada caso, si el desarrollo económico y social lo hace necesario, y es complicado –como decía el Ministro Franco– hacerlo en general, tendríamos que ver cada caso en particular, no es correcto –desde mi punto de vista– que los municipios puedan convenir todo lo que quieran en cualquier momento, hay –por lo menos– una limitante teleológica en el primer párrafo de la fracción VII del artículo 116 constitucional.

De tal suerte que, –me parece– no sólo es complicado, sino –incluso– peligroso, sentar un precedente sobre un tema que no hemos reflexionado con un documento, que no es necesario para dar respuesta y que, quizás, nos pueda complicar en el futuro.

Por ello, —lo digo una vez más— estoy con el proyecto tal como fue presentado y, en caso de que se incluyeran algunas interpretaciones, me separaría de ellas, porque creo que no son necesarias pero, además, también tengo duda de que sea la respuesta conveniente, a mayor abundamiento, incluso. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Al contrario, muchas gracias. Señor Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Ministro Presidente. Me parece que el tema de la posibilidad de celebrar convenios está cuestionado expresamente en la demanda respectiva, ya lo leía el señor Ministro Pérez Dayán, me parece que es el segundo concepto de invalidez que se hace valer, se señala —aquí viene una síntesis, en el proyecto— estoy en la página 11, en el párrafo 40, dice: “No es constitucionalmente viable la delegación de facultades de los municipios, —ese es su planteamiento inicial— puesto que lo permitido por la Constitución Federal y por su Ley General de Asentamientos Humanos se reduce a servicios públicos también enunciados como funciones. El exceso de la legislatura del estado bien puede colocarse en dar el mismo tratamiento a servicios municipales conocidos también como funciones, que a las facultades del municipio que son indelegables. Por lo que la legislatura del estado es incompetente para establecer la delegación impugnada del código urbano estatal”.

Entiendo que el planteamiento va en dos partes, en primer lugar, dice: el Estado no tiene por qué ejercer estas facultades porque me corresponden, —dice el municipio actor— pero, además, tampoco las puede ejercer con base en un convenio, porque ese convenio no está autorizado constitucionalmente.

Desde mi perspectiva, advierto que es ineludible entrar al análisis y respuesta de este argumento concreto, porque el proyecto —desde luego— contesta los conceptos de invalidez, diciendo: No hay ninguna afectación a tu esfera de competencia porque se establece que deberá ser previo convenio cuando la autoridad estatal pueda ejercer esas facultades; y entonces, como es previo convenio, debe contarse con tu anuencia y, en esa virtud, no puede generarse una invasión a tu esfera, pero el

municipio lo que dice es que, ni con convenio, lo puede ejercer el Estado.

Me parece que es indispensable dar respuesta a esta argumentación de manera directa, entiendo que ha habido algunas posturas en esta discusión, donde se ha dicho: no es el caso, no es oportuno, no forma parte de la litis; me parece que forma parte de la litis, y creo que este Tribunal debe pronunciarse respecto, en primer lugar, de si es constitucional que mediante convenio el Estado pueda ejercer estas facultades. Ya no que las ejerza, sino que las pueda ejercer a través de un convenio, y como aquí lo dice: la legislatura del estado argumenta que es incompetente para legislar sobre la delegación de estas facultades, que es un poco a lo que se refería el Ministro Zaldívar hace un momento, qué tipo de ley es la que debe regular estos convenios o esta delegación de facultades en el plano de municipio.

Ahora bien, creo que el tema de la posibilidad constitucional de celebrar los convenios está prevista, ya se ha dicho aquí, el artículo 115, desde luego, requiere de una interpretación extensiva, pero también –desde luego– el 73, fracción XXIX-C, en donde se faculta a la ley general para establecer la división de competencias entre los Estados y los municipios; y la propia ley general, en el artículo 8º, cuando habla de las facultades para las entidades federativas, establece en su fracción IV la posibilidad de coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población”; en la fracción IX de este artículo 8º de la ley general: “Convenir con los respectivos municipios la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de las leyes locales;” X.

“Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano;”

Y en el caso de los municipios, cuyas facultades están reguladas en el artículo 9º de la propia ley general, pues ya se ha señalado aquí también la fracción VII, donde dice: “Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos 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;” y, desde luego, la fracción X, que es la que se refiere a las licencias de uso de suelo o construcción.

Por tanto, me parece que la posibilidad de la celebración de convenios pudiera apoyarse en el artículo 115, en la propia ley general y, pues hasta una interpretación analógica con el artículo 116 en la fracción VII, que también se ha señalado aquí.

Advierto que es un tema que debiéramos enfrentar de manera directa, y mi postura sería en el sentido de que existe la posibilidad constitucional de llevar a cabo estos convenios y, desde luego que, en esa medida o con esa argumentación, resulta infundado el concepto de invalidez concreto sobre ese punto. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Gracias señor Ministro Pardo. El señor Ministro Zaldívar me ha pedido una aclaración.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Creo que me expresé mal, no estoy diciendo que el tema de convenios no sea materia de la litis, lo

que estoy diciendo es que la forma como se responde, por un lado, no es necesaria y quizás no es la respuesta adecuada. La respuesta adecuada —desde mi punto de vista— es la que da el proyecto, que habla de una facultad concurrente, que parte del artículo 73 constitucional, del artículo 115, fracción V, —sin pasar por el artículo 116— y expresamente las dos fracciones de los artículos 8º y 9º de la ley general que ya leyó el Ministro Pardo. Artículo 8º. “Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:” IX. Convenir con los respectivos municipios la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de las leyes locales;” que es justo el supuesto.

Artículo 9º. “Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones: VII. “Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos 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;” siendo una facultad concurrente le corresponde por mandato constitucional distribuir las competencias a la ley general, y la ley general establece esta posibilidad.

Para mí, ahí se concluye la respuesta constitucional, todo lo demás es “a mayor abundamiento” que juzgo —con todo respeto— innecesario; pero, además, que creo que ni siquiera es la respuesta; la respuesta está: artículo 73, artículo 115 fracción V, y la ley general, tal como lo hace el proyecto.

Entonces, mi punto no es que el tema de los convenios no se aparte de la litis, sino que la respuesta que se da, quizás, no es la respuesta conducente. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Gracias señor Ministro. Señor Ministro Laynez por favor.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias. Perdón señor Ministro Presidente, no pensaba ya intervenir; sin embargo, me parece que hay puntos importantes que han sido discutidos en esta última fase y, al contrario, —con mucho respeto— de algunas de las posiciones confirmo, precisamente la necesidad de encontrar ese fundamento constitucional por varias razones: primero, porque como lo han señalado los Ministros Pérez Dayán y Pardo, el argumento es que no es constitucionalmente válido celebrar estos convenios; por lo tanto, hay que dar una respuesta en un sentido o en otro al municipio actor diciéndole: efectivamente, o no están en la Constitución o están en la Constitución, pero hay que hacer el análisis constitucional.

Segundo, porque la Ministra Piña hizo una pregunta totalmente —en mi punto de vista— correcta y válida. ¿Es factible que pueda cederse mediante convenio una facultad que el Constituyente en la Constitución previó para una orden de gobierno? Permítame —humildemente— tratar de aportar una respuesta: si y sólo si la Constitución lo previó —como usted misma bien lo dijo—, de lo contrario, no, porque la Constitución es la norma que distribuye competencias, y esas no se van a convenir, salvo que lo diga el propio texto constitucional.

No quiero ser insistente, pero el hecho de que sea materia concurrente no significa —y eso lo hemos dicho, y creo que coincidimos todos en este Pleno— que una facultad concurrente

su único matiz es que, en lugar de que aplique el artículo 124 y el régimen residual es que en ese Congreso viene y distribuye y crea facultades exclusivas de la Federación, exclusivas del Estado, exclusivas del municipio; eso es lo que hace exactamente. En el caso, además, tenemos un 115 que dijo: estas son exclusivas del municipio.

En esa tesitura, no me parece que, sin hacer una referencia constitucional, cuando la Ley General de Educación dice: corresponde a la Federación establecer los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal; esa la pueda convenir y delegar en una ley federativa, cuando dice: es exclusiva de las entidades federativas prestar el servicio público educativo en estos niveles, pueda celebrar un convenio con la Federación para que se establezca una escuela primaria federal, no; porque la Constitución no permite que se celebren esos convenios; entonces, me parece que no, independientemente –y lo digo con todo respeto– que los fundamentos de la ley general son muy genéricos y no se está refiriendo a –precisamente– las facultades operativas de que se duele el municipio.

Entonces, tener como referencia la ley general, sin tomar en cuenta lo que dijo el artículo 115, pues me parece que la ley general –jerárquicamente– está por abajo de la Constitución, y no podría autorizar una posibilidad, precisamente porque de eso se duele el ayuntamiento, aunque le digamos: pero lo dice la ley general; sí, pero la Constitución me los otorgó; esto es lo que vengo a reclamar; no puedes prever la posibilidad de convenios.

Y dos últimos puntos, que me parecen sustanciales: –y lo dijo muy bien el Ministro Franco–, la temporalidad, –y tiene toda la razón– eso falta; sin embargo, porque no es inconstitucional,

porque si la temporalidad no está establecida en el convenio, entonces procedería una controversia contra el convenio. Tiene usted toda la razón y creo que es un punto fundamental.

Para mí, se pueden ceder por convenio y la temporalidad es un requisito –en mi muy personal punto de vista– de validez de estos convenios. Tenemos en Segunda Sala, –entiendo que en dos soy ponente– precisamente en donde un municipio está diciendo: se dieron seguridad pública y no hay fecha; entonces, me parece que es un punto fundamental, no haría inconstitucional esta norma porque no lo traiga, porque donde se tiene que plasmar la constitucionalidad es en el convenio.

Y, por último, diría: no, Ministro Zaldívar, el 116 cuando nos dice, como condición: “cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”, no significa que este Pleno vaya a tener que analizar cada caso, porque esa valoración le queda al ayuntamiento y al Estado; ellos son los que van a decidir.

Quiero mencionar que esta posibilidad de asumir atribuciones y servicios públicos, donde están servicios tan importantes como seguridad pública; se da, no nada más por la debilidad del municipio, sino a veces por la oportunidad y por la pertinencia de que el servicio público se preste mejor; por ejemplo, en las zonas conurbadas que forman una misma conglomeración, pues igual convendría, pero eso lo va a decidir el municipio, si no, no firma.

Este análisis nunca va a llegar a este Pleno, eso lo decide el municipio, creo que es mejor, y ese es un ejemplo: transporte público en la misma zona urbana, en lugar de tener una regla que: de esta calle para acá, los paraderos tienen que ser de otra

manera, o la manera en que se presta el servicio público de transporte.

Decidimos, como municipios, vía convenio, que eso es estatal, pues entonces se vale, pero entonces no nos debe inquietar, esa no es una condicionante. La Constitución dice: cuando sea, ¿a juicio de quién?, del Estado y del municipio. Ahora, puede ser a juicio del Estado, si el municipio no quiere, nunca lo va a hacer. Es cuanto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** El señor Ministro Zaldívar me pidió una tarjeta de aclaración, posteriormente decretaré un receso, y al volver tendrán el uso de la palabra el Ministro Medina Mora, el Ministro Franco y el Ministro Pérez Dayán, en ese orden. Adelante.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Muy brevemente dos comentarios a lo que acaba de decir el Ministro Laynez, empiezo por el final. Creo que si la Constitución dice: “cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”, está estableciendo una finalidad que es justiciable por este Tribunal Constitucional.

No creo que sea una facultad que no pueda ser revisable por el Tribunal Constitucional, y si no tuviera sentido, no estaría en la Constitución, hubiera simplemente terminado el párrafo diciendo: “obras y la prestación de servicios públicos” –punto–; pero establece una finalidad, y esta finalidad eventualmente puede ser cuestionada en este Tribunal, y creo que tendríamos que analizarlo, no sólo creo que podemos, creo que tendríamos que analizarlo.

Por el otro lado, en relación con las facultades concurrentes: por supuesto, el análisis constitucional parte, primero, del artículo 73, que da la atribución al Congreso para establecer una ley general, y después el análisis de la ley general con la facultad de distribuir atribuciones o facultades.

Me parece que este es el análisis constitucional; claro, esta ley general tiene que ser constitucional, es decir, tiene que ser acorde a la Constitución y, eventualmente, podríamos revisar si la ley general es constitucional, pero hasta donde he escuchado nadie ha cuestionado la constitucionalidad de la ley general; consecuentemente, si la ley general no está cuestionada en su constitucionalidad, y la ley general es la que da la atribución, –para mí– ahí está la respuesta constitucional que da el proyecto, –como ya dije, en mi opinión, muy claramente– partiendo del artículo 73, el artículo 115, fracción V, y después ya la ley general, en dos porciones normativas, que específicamente se refieren a este supuesto.

Consecuentemente, respetando los distintos puntos de vista, – como no puede ser, además, de otra manera–, estimo que aquí estamos haciendo un análisis constitucional de facultades concurrentes. Si se cuestionara la constitucionalidad de la ley general, ese sería otro problema que, –reitero– en este caso, no se ha cuestionado ni por las partes en el juicio ni tampoco por las señoras y señores Ministros. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Al contrario. Se decreta un receso.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:00 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:20 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Se reanuda la sesión. Me había pedido el uso de la palabra el señor Ministro Medina Mora, adelante por favor.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Gracias señor Ministro Presidente. Me parece que, para determinar en la discusión de este Pleno si resultan infundados los conceptos de invalidez planteados por el municipio actor y reconocer la validez de los preceptos impugnados, hacer el análisis que se ha planteado aquí no es indispensable; sin embargo, me parece que la discusión ha sido más rica. Quisiera saber qué es lo que podría, en su caso, aceptar el ponente incorporar en el proyecto. Creo que el texto constitucional es claro, que el artículo 115 tiene que interpretarse, en conjunto, con el artículo 116, no se pueden interpretar en este sentido aisladamente, y que toda las funciones del municipio, incluidos los servicios públicos, pueden ser ejercidas por el Estado a solicitud del ayuntamiento o por convenio celebrado por el municipio —creo que lo expresé muy bien el Ministro Pardo— y, sobre esta base, me parece que es perfectamente plausible hacer el análisis, aunque —insisto— no es indispensable el proyecto, de suyo, sería suficiente. Pero quisiera saber qué es lo que el Ministro ponente podría, en su caso, incorporar en su proyecto conforme a la discusión que hemos tenido. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** En un momento, o que terminen todos de hacer uso de la palabra, lo mencionaré señor Ministro Medina Mora, me prometí no ser intromisivo en sus participaciones; entonces, en un momento más; tengo nada más pedido el uso de la palabra por el señor Ministro Franco, el señor Ministro Pérez Dayán. ¿Algún otro de

ustedes desea hacer uso de la palabra? Adelante señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Ministro Presidente. Muy brevemente, la verdad es que me sumo a lo que dijo el Ministro Pardo Rebolledo y el Ministro Laynez. Me parece que está planteado, que sería conveniente dar una respuesta de esta naturaleza, sigo pensando que, si dejamos, no como un criterio absoluto, sino como un criterio que estará sujeto a los casos particulares —insisto— con una expresión igual o similar “de manera general”, damos salida a las preocupaciones que aquí se han planteado. Esa es mi óptica, con pleno respeto a todos los demás.

No quiero abundar, tendría algunos comentarios adicionales que hacer para reforzar esto, pero al final del día está planteado ya el por qué sería no sólo conveniente, sino necesario, porque así está planteado en el asunto.

También esperarí a que el señor Ministro Presidente, ponente en este caso, —cosa curiosa— nos pudiera decir qué acepta de lo que se ha puesto sobre la mesa, para poder pronunciarme. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Al contrario señor Ministro Franco. Señor Ministro Pérez Dayán por favor.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. En la misma tónica de lo que se ha dicho, seré breve y, en esa medida, también —creo— se debe abordar el punto. Una verdad incontestable es que el ejercicio de reflexión

que hicimos sobre lo que se argumentó y lo que se contestó, nos lleva a que este es un punto a resolver en la controversia.

De alguna manera, reconozco el ejercicio interpretativo que hizo el señor Ministro Zaldívar sobre una respuesta al planteamiento tan concreto del municipio, de que hay ciertas facultades que no pueden ser motivo de convenio, y lo celebro porque es un principio de solución, misma que me encantaría ver en el proyecto. En el párrafo 242 se hace el apuntamiento correspondiente; 243 se da una inicial respuesta de que sólo tendrá lugar cuando lo solicite el municipio, y los cuatro restantes párrafos insisten en que lo puede convenir. Esto así está establecido, así lo dice el proyecto, pero persiste la duda del municipio; en realidad ¿sólo por poderlo convenir es constitucional? Creo que tiene que ser motivo de una respuesta puntual, y no podría ser de otra manera, porque tal cual quedó aquí demostrado, es un punto en controversia. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Muchas gracias. ¿Algún otro de los señores Ministros?

Quisiera comentar esto, en primer lugar, me he dado cuenta de la sabiduría de la regla de que los Ministros Presidentes no proyecten asuntos porque es bastante complicado estar sentado aquí sin poder pronunciarse sobre el proyecto de uno, eso es una gran sabiduría que lleva muchos años construyéndose.

En segundo lugar, de acuerdo con mis cuentas, tenemos seis personas que se han planteado a favor de llevar a cabo el estudio, y entiendo muy bien las razones del señor Ministro Zaldívar, de la Ministra Piña, del Ministro Gutiérrez, y agradezco de verdad el apoyo que le han dado al proyecto y las

consideraciones en que está —de verdad se los valoro mucho— pero creo que es importante también encontrar una fórmula con la cual podamos satisfacer el mayor número de consideraciones posibles.

La primera cuestión es si hay un planteamiento o no, y teniendo a la vista la demanda, creo que hay una pregunta que resulta muy interesante —y por eso me llamó la atención lo que ayer decía el Ministro Laynez y hoy han retomado varios de los señores Ministros— y es ¿está preguntado el municipio, concretamente, si las facultades que están en la fracción V del artículo 115 son o no son convenientes?

Este me parece que es el problema, al municipio actor no le queda ninguna duda de que las que están en las fracciones III y IV del artículo 115, en términos de la diversa fracción II, inciso c), son convenientes; lo que él viene a decir es: la fracción V ¿son o no convenientes también? Y esta me parece que es la pregunta general. Si dijéramos que exclusivamente son las de las fracciones III y IV, tendríamos que decir ¿cómo llegamos a las de la fracción V, cuando no están expresamente previstas en el artículo 115?, y este me parece que es un problema importante.

Desde luego, el proyecto ha tratado de hacer un camino por vía de las facultades concurrentes y de la ley general, diciendo: a ver, si el acápite de la fracción V del artículo 115 está diciendo que será en los términos de la ley, pues el propio acápite te autoriza a llevar a cabo estos convenios y esta condición de concurrencia; pero en términos de lo que me han estado planteando como ponente, creo que se puede llevar a un grado mayor de abstracción y, es decir, ahora bien, las de la fracción V ¿son convenientes o no? En términos de la fracción II del artículo

115, la respuesta claramente es no; pero en términos del artículo 116, fracción VII, segundo párrafo, ¿son o no convenientes? Y creo que ahí tiene sentido y alcance la propuesta que se ha hecho y la manera en la que se han planteado, creo que es una respuesta constitucional, —yo lo decía el día de ayer— al contestar o al comentar —más que contestar— la intervención del señor Ministro Laynez, es una pregunta bien importante que nunca nos habíamos hecho en precedentes, siempre habíamos estado operando dentro del artículo 115 y no habíamos derivado del artículo 116, —al menos de lo que recuerde— y me parece, entonces, que es una respuesta muy importante.

Creo que es también muy importante poner la condición que planteaba el Ministro Franco es: “por lo general”, es decir, podemos acudir a la fracción VII del artículo 116, segundo párrafo, por lo general sí, ¿cuándo no serían esos casos?, habría algunas cosas que, desde luego, serían claramente no convenientes: la formulación del presupuesto de egresos por parte del ayuntamiento no es conveniente, en fin, hay otras cosas que uno puede extraer del artículo 115 con bastante facilidad; y esa regla general que se puede ir construyendo, en sucesivos casos, se podría hacer.

Tiene también razón el señor Ministro Zaldívar en algo que dijo: esto no deja de tener algunos problemas de construcción, yo ¿cómo lo trataría de hacer? Retomo también algo de lo que decía el señor Ministro Franco: empezaría con la importancia que tiene la materia de asentamientos humanos desde el tercer párrafo del artículo 27. Porque, si no, no queda claro por qué es una materia tan excepcional cuando dice: “se le podrá imponer a la propiedad privada”, etcétera, “para efectos de los asentamientos”, creo que es una declaración de suma

importancia, después pasar a la fracción XXIX-C del artículo 73 para efectos de decir ¿cuáles son las condiciones de la concurrencia?

Y después entrar al artículo 115, fracción II, incisos c) y d) —que planeaba hoy el Ministro Medina Mora— y también, desde luego, a la fracción VII, segundo párrafo, del artículo 116; creo que ahí hay una solución, y creo que también la regla o la condición que nos planteó el señor Ministro Franco es bien interesante, en términos de decir “por lo general”.

¿Y cuándo no será esto aplicable? Pues esto será —como tantas cosas— una construcción jurisprudencial que iremos haciendo con el tiempo. Al igual que lo hice con los asuntos del primer paquete, las controversias constitucionales 50/2012 y la 60/2012, desde luego que ese es un tema serio y delicado que no podría quedar simplemente a mi decisión, y a ver qué fue lo que entendí de lo que ustedes quisieron decir, sino que lo presentaría en un engrose y, desde luego, les pediría que, en caso de que se aprobara así, lo pudiéramos discutir y, en su caso, aprobar en una sesión privada, porque me parece que es un tema particularmente sensible, dado —y lo digo a título muy personal— el desorden que existe en materia de asentamientos humanos, jurídica y humanamente en el país.

Entonces, creo que vale mucho la pena construirlo en ese sentido, —insisto— agradezco a quienes estuvieron con el proyecto original, pero esta doble condición me lleva a tratar de generar los mayores apoyos posibles en este sentido.

No sé si algún otro de las señoras Ministras o de los señores Ministros quisiera hacer uso de la palabra. ¿Podríamos tomar

votación nominal para que cada quien exprese lo que le parezca sobre estas condiciones? Adelante por favor señor secretario.

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

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor del proyecto. Anuncio voto concurrente.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Estoy con el proyecto modificado, y también reservándome el derecho de formular voto concurrente, una vez que conozca el engrose.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto modificado, agradeciéndole al Presidente que haya abierto el espacio en una sesión privada para poder revisarlo.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Estoy con el proyecto original, me separo de la construcción que, en su caso, se vaya a hacer, y ofreciendo disculpas por decirlo en este momento, –que es cuando estoy votando– que no acostumbro hacerlo. Simplemente llamo la atención, para cuando hagan la construcción, que parece que el artículo 116, fracción VII, segundo párrafo, no habla de que los Estados puedan convenir facultades municipales, sino más bien que los municipios puedan convenir con los Estados, facultades de los Estados, lo que cambiaría la lógica de lo que se está analizando. Simplemente lo señalo, –perdón que lo haga en este momento– porque ahorita fue cuando me brincó, por eso no me quiero comprometer con un criterio, porque creo que requeriría; entonces, estaría con el proyecto original, y me separo de todas las consideraciones que se incluyan. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto, con reserva de voto concurrente al revisar las consideraciones; y me uno a la observación del Ministro Zaldívar, me parece que la construcción de la respuesta puede

darse sin necesidad de hacer referencia al artículo 116, en su fracción VII. Gracias.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Estoy con el proyecto original. Como lo señalé, el artículo 115 se refiere específicamente a las fracciones III y IV, y también –como lo señalé– la fracción VII del artículo 116 está en función de las funciones de la Federación a los Estados y los Estados al municipio; entonces, no en sentido contrario, sino en orden descendente. Entonces, también haría voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Con el proyecto modificado.

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

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Estoy por la validez de los artículos 14, 17, fracción IV, y 163 del código cuestionado, y muy seguramente con las consideraciones que vendrán en el engrose.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES COSSÍO DÍAZ:** También estoy con el proyecto modificado, y como no sé cuántos cambios le voy a hacer, también me reservaré un voto concurrente.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de diez votos a favor de la propuesta del proyecto, propuesta modificada consistente en reconocer la validez de los artículos 14, 17, fracción IV, y 163; con anuncio de voto concurrente del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, del señor Ministro Presidente en funciones Cossío Díaz, de la señora Ministra Piña Hernández; y con reserva de voto concurrente de la señora Ministra Luna Ramos, del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, del señor Ministro Pardo Rebolledo, quienes, además,

manifiestan observaciones, al igual que la señora Ministra Piña Hernández, sobre el alcance de la fracción VII del artículo 116.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Muchas gracias señor secretario. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Perdón Presidente. Anuncio voto concurrente, más que reservarme, porque de antemano no comparto; pero, además –al menos mi caso personal– no hice consideraciones adicionales, estoy en contra de toda la parte que se adicione. Que se ponga, por favor, en el acta. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Muy bien señor Ministro. ¿Algún otro de los señores Ministros desea hacer uso de la palabra? Muy bien.

**ENTONCES TENEMOS RESUELTO EL PRIMER TEMA, QUE EMPEZABA EN LA PÁGINA 85.**

Si les parece, podría identificar el segundo subtema, –es el II– se refiere a las “Impugnaciones relacionadas con las facultades concurrentes”; esto va de la página 114 a la 129, y tiene cinco subtemas. En este apartado tendré que realizar las adecuaciones que se hicieron y votaron por unanimidad en las controversias constitucionales 50/2012 y 60/2012 –las del día de ayer– con la división específica entre facultades originarias y facultades concurrentes; haciendo también la distinción entre la concurrencia legislativa o normativa y las facultades operativas o de ejecución. También valdría la pena considerar esta posición. En este sentido, no cambia el sentido de la propuesta de declaración de validez de ninguno de los artículos impugnados.

Para claridad, y como lo hice el día de ayer, los identifico de manera muy breve: II.1) Facultad del poder ejecutivo del estado para determinar provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios, utilización del suelo, considerando los rangos de densidad de población, temporalidad y coeficientes de ocupación y utilización del suelo; II.2) Facultades del poder ejecutivo para planear y ordenar provisiones, usos, destinos y reservas de los elementos del territorio y del desarrollo integral del mismo; II.3) Facultades del ejecutivo estatal para dictar y tomar las medidas necesarias para evitar la especulación de los terrenos, e inscribir los programas de desarrollo urbano, así como la opinión técnica sobre la congruencia del programa a inscribir; II.4) Los contenidos del programa estatal de desarrollo urbano, que tienen que ver, entre otras cosas, con los criterios para la fundación de los centros de población y lineamientos generales para su conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento, así como con la clasificación del suelo; finalmente, II.5) Facultad del poder ejecutivo estatal para formular esquemas específicos de utilización del suelo para barrios, colonias, fraccionamientos o nuevos desarrollos habitacionales.

Entonces, estoy sometiendo a su consideración —insisto— el punto II —páginas 114 a 129, incluida—. Tiene el uso la palabra el señor Ministro Zaldívar, enseguida el señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Con la propuesta que usted — amablemente— ha hecho de ajustar este apartado a lo que ya resolvimos en los asuntos anteriores, no tendría mayor comentario, estaría a favor de toda esta parte del proyecto, simplemente me reservaría un voto concurrente una vez que

viéramos el engrose que, sugeriría —respetuosamente— que se pudiera ver conjuntamente con las otras dos controversias que habíamos ajustado. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Cómo no, señor Ministro Zaldívar, así se lo propondré al Ministro Presidente para que los liste en la misma sesión. Señor Ministro Pérez Dayán tiene usted la palabra.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Sólo es un tema de precisión para efectos de mi registro personal. Si no mal recuerdo, la expresión generada con motivo de la votación, se refiere a los artículos 14, 17, fracción IV, y 163, en el asunto antes discutido; sin embargo, en ese propio apartado están los artículos 11, fracción II, —el artículo 12 ya quedó fuera de litigio—, el 156, octavo párrafo y fracción I del código urbano, están también los artículos 184, 185, están el 188, el 192, todos ellos, desde luego, antes del II punto.

No tengo cuestionamiento alguno acerca del contenido de los razonamientos, sólo que para efectos de la decisión de este Tribunal, no sé si estos quedaron incluidos en la primera votación que sólo tenía como sujeto los artículos 14, 17 y alguno otro; es decir, con todo gusto estudiaría y resolveríamos el punto II, pero antes de llegar al punto II hay toda una batería de artículos que no han sido motivo de reflexión, o si alguna cuestión tengo errónea, rogaría se me aclarara. Nada más como muestra, en el I.11 está el artículo 243 en relación con el 242; más adelante está el 326.

Sólo quisiera saber si en la votación anterior quedaron todos incluidos, para hacer alguna salvedad.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** ¿Alguno otro de los señores Ministros? Contesto entonces la pregunta del Ministro Pérez Dayán.

A ver, estamos en la página 114. El tema que resolvimos hace un momento, fue el tema I; el tema relacionado con la posibilidad de celebración de los convenios, y aquí, a partir de la página 85 –entiendo– se van transcribiendo los distintos artículos que fuimos considerando, –por ejemplo– estoy en la página 91, ahí está analizado el artículo 11; después voy a la página 93, ahí estaba considerado el artículo 12, que después excluimos por la votación de hoy en la mañana. Después voy a la página 96 y está el artículo 156.

Creo que este paquete de asuntos fueron los que precisamente votamos en su integridad, tal vez la manera en la que se presentó por parte mía no los identifique en su totalidad, pero creo que están entre las páginas 85 a 114, identificados estos preceptos que ya está votados, señor Ministro, no sé si con eso respondo a su pregunta.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. Desde luego que todos los subtemas que siguen implican un tema derivado de la posible celebración de convenios; en algunos casos no necesariamente sobre el punto discutido, “construcción de condominios”, muchos otros tantos; sin embargo, hasta donde recuerdo, el pronunciamiento generó aquí una votación sobre los artículos a los que me referí, no sé si la Secretaría pudiera decirnos qué artículos fueron los que identificó para el tema de la votación.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Adelante señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Informarle que, al inicio de la votación, no se identificó ningún artículo pero, al dar lectura al resultado final, – en lo personal– identifiqué el artículo 14, el 17, fracción IV, y el artículo 163; tal vez, por error, me faltó referir a los restantes.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Exactamente, creo que los podríamos identificar, –si les parece– vamos a la página 85, está el artículo 14; vamos a la página 86 está el artículo 17; después en la página 91 está el artículo 11; en la página 93 estaba el artículo 12, que ya excluimos; en la página 96 está el artículo 156; en la página 98 está el artículo 184; en la página 100 el artículo 188; en la página 103 el artículo 192; en la página 105 el artículo 194; en la página 107 el artículo 195; en la página 108 el artículo 211; en la página 110 el artículo 242 y el artículo 243; en la página 112 el artículo 326 y nada más.

Estos serían entonces –excluyendo el artículo 12– los artículos respecto de los cuales nos hemos pronunciado por su validez, en términos de lo discutido. Señor Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias señor Ministro Presidente. También tenía la idea de que veríamos algunos otros en lo individual, pero no tengo inconveniente, solamente quisiera hacer una aclaración. Me separo del análisis que se hace en relación con el artículo 211 que está en el I.10) y que se refiere a “Facultad del ejecutivo estatal para adoptar medidas administrativas que faciliten y estimulen la construcción de condominios, previo convenio celebrado con el municipio”.

Me parece que, en este caso, se trata de una facultad que no está reservada al ámbito municipal y que, incluso, el Estado podría ejercerla de manera independiente.

De todos modos, llego a la conclusión de la validez de la norma, aunque en el razonamiento me separaría por lo que hace a este precepto. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Entonces queda anotado este comentario del señor Ministro Pardo. ¿Algún otro de los señores Ministros desea hacer algún comentario sobre estos preceptos que quedaron identificados? Perfecto, entonces, estos así quedan.

Ahora, para que no se vaya a presentar una confusión semejante, vamos a identificar los artículos que están considerados en el apartado II, de la página 114, el 1; en la página 116, el 8; en la página 118, el 9; en la página 123, el 33; en la página 126, el 90; y nada más.

¿Habría algún comentario antes de entrar a la discusión del tema sobre la forma en que se han identificado los preceptos? Está entonces más claro lo que estamos considerando. Entonces, los argumentos han quedado señalados. Alguno de los señores Ministros desea hacer uso de la palabra, ¿Señoras Ministras?

En el apartado II, hasta la página 129, o podríamos –con la salvedad que hizo el señor Ministro Zaldívar– ¿aprobarlo en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**

**APROBADO.**

Por supuesto, quedan reservados los votos concurrentes o lo que ustedes deseen manifestar.

Vamos –entonces– ahora al apartado número III, estas son “Impugnaciones relacionadas con criterios de congruencia, coordinación y ajustes”, y estas corren de las páginas 129 a 147. Ahí tenemos siete subtemas, con sus correspondientes artículos impugnados, no creo que haga falta, ya establecimos cuál es la mecánica del proyecto, está el tema correspondiente, con su correspondiente artículo, simplemente los menciono.

“III.1) Sujeción al programa estatal de desarrollo urbano, respecto de las facultades de control y vigilancia de la utilización del uso del suelo, así como para aprobar el uso de suelo en la ubicación y construcción de las instalaciones de los servicios públicos; III.2) Se condiciona el establecimiento de usos y destinos de los inmuebles que se encuentran en territorio municipal a los programas sectoriales de desarrollo urbano; III.3) Los programas municipales de desarrollo urbano, centros de población y parciales de desarrollo se subordinan a los programas estatales y federales; III.4) Los programas municipales deben vincularse al programa estatal de desarrollo urbano; III.5) Requisito de incluir en los programas municipales las razones por las cuales el programa se integra a los fines u objetivos de los distintos instrumentos de planeación urbana que conforman el sistema estatal de planeación; III.6) Se somete el programa municipal al programa estatal en materia de vivienda cuando simplemente debe ser congruente; III.7) Posibilidad de que se rechace el registro del programa de desarrollo urbano municipal por no ser congruente o no vincularse a los programas estatales de mayor jerarquía”.

En el proyecto se da respuesta, de manera particular, a cada subtema, por supuesto, a partir del artículo impugnado, atendiendo básicamente a los criterios de congruencia, coordinación y ajuste, destacando que los argumentos de los municipios actores no implican algún perjuicio a las facultades de las autoridades municipales, a las cuales no se les subordina de manera alguna y, en todo caso, se estima que para un óptimo desarrollo de la actividad gubernamental en materia de asentamientos humanos, debe atenderse a dichos criterios, cuyo ejercicio corresponde a los tres niveles de gobierno.

En el proyecto, además, se insiste en que las normas impugnadas no contrarían la fracción V del artículo 115 de la Constitución, en la que se enumeran las facultades municipales, toda vez que se trata de atribuciones concurrentes y, además de la parte de los convenios a las que ya hemos hecho alusión. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Simplemente para señalar que estoy completamente de acuerdo con cada uno de los apartados, tanto con el sentido como con las argumentaciones. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Muchas gracias señor Ministro Zaldívar. ¿Algún otro de los señores Ministros desea hacer uso de la palabra? Señora Ministra Luna.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo, nada más de acuerdo a lo que hemos resuelto en los otros precedentes, ajustar mi voto a lo que ya he mencionado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Algún otro de los señores Ministros? Quedando a salvo los votos concurrentes de la señora Ministra Luna, el señor Ministro Zaldívar y de los que deseen manifestarlo, en su momento, ¿Podemos aprobar este punto III en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**

**ESTÁ APROBADO EN ESTA FORMA.**

Voy al punto número IV, estoy en la página 147 del proyecto, y va de la página 147 a la 151. En este sentido, lo que estamos señalando es que: “IV.1) No podrán otorgarse autorizaciones de uso de suelo o construcción ni transmisiones de propiedad mientras no se apruebe el decreto y el programa de desarrollo urbano, así como su publicación y registro”.

En este tema, se analiza el planteamiento consistente en que no podrá otorgarse esas autorizaciones, -insisto- hasta que esté publicado y registrado.

En el proyecto se dice: “Si bien el artículo 115, fracción V, incisos d) y f) de la Constitución Federal, faculta a los municipios para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, así como para otorgar licencias y permisos para construcciones, lo cierto es que ello está sujeto a leyes federales y estatales correspondientes”.

Se alude detalladamente a lo que dispone el artículo 9, fracción X, de la Ley General de Asentamientos Humanos, y esto también a lo que se establece en el artículo 27 del mismo ordenamiento en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En conclusión, el párrafo impugnado se ajusta a lo previsto en la norma general, en el sentido de que, al otorgar las autorizaciones de uso de suelo o construcción y transmisión de propiedad, debe hacerse de acuerdo a los planes y programas de desarrollo urbano aplicables, considerando a dichos actos terminados o aprobados. Luego, hasta en tanto no se lleven a cabo las etapas de aprobación, publicación y registro, no se tendrá un plan de desarrollo concluido y vigente para llevar a cabo su aplicación.

En este sentido, se propone reconocer la validez del último párrafo del artículo 65 del Código Urbano del Estado de Querétaro. ¿Algún comentario? ¿Podríamos tenerlo por aprobado en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

#### **SE TIENE POR APROBADO DE ESTA FORMA.**

Voy al punto V, ahora, es la “Impugnación relacionada con la falta de seguridad y certeza jurídicas”, así las englobamos. Estoy en las páginas 151 a 154 del proyecto.

El municipio actor, en el tercer concepto de invalidez, plantea que la interpretación sistemática de los artículos 16, fracción IX, y 28, fracciones V y VI, del Código Urbano del Estado de Querétaro violan los artículos 14 y 16 de la Constitución porque se afecta la seguridad y certeza jurídicas, dado que la palabra “respectivo” genera ambigüedad acerca del programa de desarrollo urbano que regirá los parámetros para la expedición de licencias de construcción, situación que al sujetar la valoración y estudio del municipio actor a cualquier programa de desarrollo urbano distinto al autorizado, por sí mismo es, a su juicio, inconstitucional.

En el proyecto se considera que es infundado este concepto de invalidez, ya que contrariamente a lo que considera el municipio actor, la palabra “respectivo” no genera ambigüedad acerca del programa de desarrollo urbano que regirá los parámetros para la expedición de las licencias de construcción, puesto que el acápite del artículo 16 es claro en señalar que a los municipios les corresponde otorgar licencias de construcción, aunado a que, para ello, podrán realizarse, entre otros, los estudios para establecer o modificar las limitaciones respecto a los usos, destinos y reservas territoriales de áreas urbanas y urbanizables, así como determinar la densidad de la población permisible, todo ello a través del programa de desarrollo urbano respectivo.

Lo anterior, tomando en cuenta que la licencia de construcción se autoriza para construir, ampliar, modificar, reparar o demoler una edificación o instalación en los predios, así como colocar e instalar anuncios, rótulos o similares, de acuerdo con la definición que nos da el código urbano en el artículo 329, respecto a lo que debe entenderse por licencia de construcción.

Abreviando, no existe –a juicio del proyecto– incertidumbre respecto a estas cuestiones y, por ende, se propone reconocer la validez de los artículos 16, fracción IX, y 28, fracciones V y VI, de este código urbano. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Ministro Presidente. Estoy totalmente de acuerdo con el proyecto, en esta parte. Una pequeña sugerencia: que se pudieran incluir los artículos 41 y 42 del código urbano, que son los que definen el ámbito y contenido de los programas municipales y de los programas parciales, respectivamente. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Cómo no, desde luego, así lo haremos. Muchas gracias. ¿Algún otro de los señores Ministros, señoras Ministras? ¿Podemos aprobarlo en votación económica con esta adición? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDA APROBADO.**

El último apartado, se refiere a la “Impugnación relacionada con la iniciativa de creación de centros de población”. Páginas 154 a 157. Aquí se refiere a la facultad del ejecutivo estatal para formular la iniciativa de creación de centros de población.

El municipio actor impugna el artículo 64 del código mencionado porque faculta al ejecutivo estatal para fundar un centro de población a través de una iniciativa enviada a la Legislatura, sin que exista la atribución constitucional y legal para hacerlo, ya que –dice el municipio– a él le corresponde.

En el proyecto se aclara que el artículo impugnado no faculta al ejecutivo estatal para fundar un centro de población, sino que lo faculta únicamente para que formule la iniciativa que, en su caso, conlleve a la fundación. Por lo que, el agravio que esto le ocasiona al municipio es precisamente la facultad que se otorga al ejecutivo para formular tal iniciativa.

En el proyecto se califica como fundado –este es el único caso que tenemos– el argumento de invalidez hecho valer por el municipio, ya que la atribución de proponer la fundación de centros de población corresponde al municipio, de conformidad con el artículo 9º, fracción V, de la Ley General de Asentamientos Humanos; asimismo, dicha facultad corresponde

a la federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, de acuerdo con el artículo 7º, fracción X, de la citada ley, independientemente de las denominaciones. Sin embargo, esta facultad no se encuentra conferida al ejecutivo estatal.

En efecto, la facultad de proponer la fundación de los centros de población corresponde al municipio y a la Federación, mas no así al Ejecutivo estatal. Lo que corresponde a las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, es la facultad de aprobar o autorizar la fundación de los centros de población — ello en términos, insisto— del artículo 8º, fracción IV, de la Ley General.

Por lo tanto, al no corresponder la facultad de iniciativa al Ejecutivo estatal, se propone la invalidez del artículo 64 del Código Urbano del Estado de Querétaro, en la porción normativa que indica: “del titular del Poder Ejecutivo del Estado o”.

Este es el tema que está sometido a su consideración. Señor Ministro Pérez Dayán por favor.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias señor Ministro Presidente. No estoy convencido de que esta determinante resulte inconstitucional, en la medida en que el Ejecutivo no tenga esta posibilidad, como lo establece el código urbano.

De manera muy congruente, el propio proyecto desarrolla todo lo referente a la instauración, fundación de centros de población, y lo que importa destacar es si esto sólo corresponde a la Federación y a los municipios, excluido el Estado, o si el Estado,

por disposición del código, puede hacerlo a través del Ejecutivo, a través de iniciativa que turne a su Congreso.

Es cierto –como bien lo apunta el proyecto– que el artículo 9º, de la Ley General de Asentamientos Humanos, en su fracción V, dice con toda precisión: “Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones: V. Proponer la fundación de centros de población”.

Mas no de esto puedo suponer, considerando que el artículo deja una específica previsión, que es: “en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones” la imposibilidad de que en el ámbito, también de su respectiva jurisdicción, el Ejecutivo estatal pueda proponer la fundación de un centro de población, precisamente cuando lo haga con apoyo en la normatividad que le da jurisdicción en un determinado asunto.

No encontraría una razón para suponer que la propuesta de la fundación de centros de población que, desde luego, requiere la intervención del Congreso, pudiera quedar supeditada sólo a que la Federación lo pudiera realizar o, en su caso, los municipios.

No desconozco —como lo expresé— que hay un artículo expreso que faculta al municipio para así hacerlo, pero —nuevamente, lo reitero— está acotado a lo que dice “en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones”, de ahí que, con plenitud de jurisdicción, él pueda hacer una propuesta para la fundación de centros de población.

¿Por qué no habría de poder hacerlo en el ámbito de su específica jurisdicción el Estado? Si esto, en determinadas circunstancias —como aquí lo hemos dicho— implica una

facultad concurrente, pues así como el municipio lo puede proponer y el Estado, a través de sus Legislaturas, considerarlo, no vería la razón por la cual pudiera resultar inconstitucional o inválida una disposición, que dice: “La fundación de un centro de población se realizará mediante Decreto expedido por la Legislatura del Estado a iniciativa del titular del Poder Ejecutivo del Estado o de los Municipios, en el ámbito de su competencia, previo dictamen favorable que emita la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado.”

Lamento discrepar en cuanto a la interpretación en sentido negativo y excluyente que se realiza en el proyecto, sobre la base de que, porque el artículo 9º de la Ley General le entrega a los municipios, entre otras, la capacidad para proponer la fundación de centros de población, circunscrito al ámbito de sus respectivas jurisdicciones, pudiera entenderse, por extensión, que no la tiene el Estado.

Mi duda participa, precisamente, en respeto a las respectivas jurisdicciones y, en esa medida, creo que así como el propio municipio la tiene porque el artículo 9º se la resalta al tratar la normatividad de los municipios, esto me llevaría a entender que también la tiene el Estado.

Bajo esa perspectiva, señor Ministro Presidente y ponente, me parece que este ejercicio deliberativo, muy interesante —por lo menos— no me generaría la convicción absoluta de una invalidez, pues no encuentro un asidero constitucional para suponer que, bajo la misma perspectiva del municipio, el Estado pueda proponer la creación de un centro de población. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Al contrario, muchas gracias señor Ministro Pérez Dayán. Señora Ministra Luna, por favor.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Ministro Presidente. También vengo en contra de la declaración de fundado de este concepto de invalidez, porque el artículo lo que está señalando es: “Artículo 64. La fundación de un centro de población se realizará mediante Decreto expedido por la Legislatura del Estado a iniciativa del titular del Poder Ejecutivo del Estado o de los Municipios,” y en el proyecto lo que se está diciendo es que el artículo 9º –de alguna manera– está estableciendo esta facultad para los municipios.

Sin embargo, el artículo 8º también le da esa facultad a los Estados. El artículo 8º dice: “Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones: IV. Autorizar la fundación de centros de población;” yo llegaría a la conclusión de que es una facultad concurrente en la que tienen posibilidades de proponer la iniciativa la Federación, los Estados y los municipios. Gracias señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Muchas gracias señora Ministra ¿Alguno otro de los señores Ministros desea hacer uso de la palabra? ¿Ninguno más? ¿Podríamos tomar votación nominal?, han sido muy precisos y se agradecen los comentarios que hicieron los señores Ministros. Adelante, por favor.

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

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

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** En esta parte, en contra.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto.

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

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

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** En favor.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** En esta parte, en contra.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Estoy en contra.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES COSSÍO DÍAZ:** Estoy con el proyecto, también.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de siete votos a favor de la propuesta de invalidez contenida en el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Les consulto ¿dejamos pendiente la votación, nada más respecto de este punto para no reabrir todas las discusiones? Las demás ¿les parece que las consideremos definitivas? Porque nos es relevante la presencia del señor Ministro Presidente Luis María Aguilar, para efecto de ver si alcanzamos los ocho votos y la invalidez o quedamos con menos votos y no la alcanzamos.

**ENTONCES, SI LES PARECE, DEJARÍAMOS PENDIENTE EL ASUNTO PARA ESTE PUNTO.**

Al mismo tiempo, les presentaríamos los puntos resolutivos ya ajustados a estas mismas cuestiones, y siendo así, levanto la sesión, y los convoco a la que tendrá verificativo el próximo jueves a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS)**