

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 31 DE MAYO DE 2016

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN PÁGINAS.
50/2012	CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO, ESTADO DE QUERÉTARO, EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA MISMA ENTIDAD. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ)	3 A 44 EN LISTA
60/2012	CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO EL MARQUÉS, ESTADO DE QUERÉTARO, EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA MISMA ENTIDAD. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ)	5 A 44 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,
CELEBRADA EL MARTES 31 DE MAYO DE 2016**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE

SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
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**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:50 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario por favor 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 58, celebrada el lunes treinta de mayo del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras Ministras, señores Ministros, a su consideración el acta. Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADA.

Continuamos señor secretario por favor.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 50/2012, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO, 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 resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO. SE SOBRESEE RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 201, PÁRRAFO PRIMERO, 139, 156, FRACCIÓN III, 189, 225, FRACCIÓN V, 244, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES V Y VI, Y 247, PÁRRAFO QUINTO, DEL CÓDIGO URBANO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN TÉRMINOS DEL APARTADO VI DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN.

TERCERO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 1º, FRACCIÓN II, 9º, FRACCIÓN IV, 41, FRACCIÓN V, 42, FRACCIÓN VII, 58, FRACCIONES IV Y V; 78, 79, PÁRRAFO PRIMERO, Y FRACCIÓN IV, 80, 83, FRACCIÓN VI, 90, PÁRRAFO PRIMERO; 108, PÁRRAFO PRIMERO, Y FRACCIÓN IV, 123, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, 140, 148, 172, 173, 175, FRACCIÓN VII, 188, 200, 202, FRACCIÓN ;, 215, 225, FRACCIONES III Y VIII, 241, FRACCIÓN IV, 246, 264 Y 265, PÁRRAFO PRIMERO, 323, 324, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, 326, PÁRRAFO PRIMERO, 327, 328, PÁRRAFO PRIMERO, Y 329 DEL CÓDIGO URBANO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN TÉRMINOS DEL APARTADO VIII DE ESTA RESOLUCIÓN.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario.
Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Como han visto ustedes, es un paquete de cinco asuntos en contra del Código Urbano del Estado de Querétaro. Los asuntos 1 y 2, son idénticos, y después el 3, 4 y 5, tienen algunas diferencias.

Creo que facilitaría mucho si de una buena vez se identificara el asunto número 2 y los analizáramos conjuntamente; esto lo hicimos el jueves de la semana pasada con ocho asuntos y me parece que facilitó mucho la discusión, y después el 3, 4 y 5 — por tener sus peculiaridades— podríamos verlos separadamente. Desde luego, es una petición.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Cómo no. Entendiendo que el señor Ministro conoce muy bien el asunto, haremos lo que él nos pide, y que nos dé cuenta el señor secretario con el segundo asunto de la lista vinculado temáticamente con el primero.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 60/2012, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE EL MARQUÉS, ESTADO DE QUERÉTARO, EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA MISMA ENTIDAD.

Bajo la ponencia del señor Ministro Cossío Díaz y con los mismos puntos resolutivos que la controversia constitucional 50/2012.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Si no hay inconveniente, pongo a su consideración los primeros considerandos de este primer asunto de la lista, que es la controversia constitucional 50/2012, que son: el I antecedentes, el II trámite de la controversia constitucional, el III de la competencia, el IV de la oportunidad, el V y VI de las legitimaciones activa y pasiva, respectivamente. Lo mismo en el asunto 2, que es la controversia constitucional 60/2012. Están a su consideración los primeros considerandos señores Ministros, señoras Ministras. Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS.

Después viene el apartado VII de causas de improcedencia. Tiene la palabra el señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Se están analizando dos causas de improcedencia, van de las páginas 84 a 99 del proyecto. La primera es una falta de interés legítimo, se dice que esto se responderá en el fondo, toda vez que lo que se está doliendo es que no hay una afectación.

Y el segundo tiene más relevancia, se refiere a la cesación de efectos, y en el proyecto –como lo señaló el secretario al leer los resolutivos– se determina sobreseer únicamente respecto de los artículos 201, párrafo primero, 139, 156, fracción III, 189, 225, fracción V, 244, párrafo primero, fracciones V y VI, y 247, párrafo quinto, del Código Urbano del Estado de Querétaro, porque con motivo de la reforma al citado código publicada el veintidós de mayo de dos mil quince, diversos artículos cambiaron su redacción, y esto está ya recogido en los resolutivos de ambos proyectos. Serían estos los dos temas que tenemos en causas de improcedencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Si me permite señor Ministro, tengo una observación al respecto del sobreseimiento. En los artículos transitorios primero, quinto y décimo, –que también se señalan en el capítulo de impugnación de los preceptos combatidos– no se hace valer ningún concepto de invalidez respecto de ellos, quizá podría sobreseerse también al respecto de estos artículos transitorios.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Perfecto. Si le parece – como lo reflejaríamos en resolutivos– lo podría dejar encorchetado, veo ahora el Periódico Oficial del Estado y cuando lleguemos a esta parte, para ir avanzando.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Así lo hacemos.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración el sobreseimiento que nos da cuenta el señor Ministro. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. Tengo una duda. En la página 95 del proyecto se determina que, para analizar el sobreseimiento por causa de cesación de efectos, se tiene que analizar si los artículos impugnados cambiaron su redacción a fin de ser considerados un nuevo acto legislativo de acuerdo al criterio de este Alto Tribunal.

Como se recordará, en la acción de inconstitucionalidad 28/2015, en sesión de veintiséis de enero de dos mil dieciséis, el Tribunal abordó la problemática en torno a qué debe entenderse por nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en las acciones de inconstitucionalidad, y por mayoría de seis votos se determinó que, para que se actualice el supuesto de nuevo acto legislativo, deben reunirse los siguientes requisitos: a) que se haya llevado a cabo un proceso legislativo –criterio formal–, y b) que la modificación normativa sea substancial o material.

Mi duda al respecto de esta causal, en concreto, reside en lo siguiente: ¿con base en qué criterio se estableció el análisis del sobreseimiento por cesación de efectos; con base en el anterior criterio del nuevo acto legislativo por cualquier modificación o con base en el criterio mayoritario?

Para mí es importante esta cuestión porque soy de las que asumo la minoría y, por lo tanto, cualquier cambio legislativo daría lugar a una cesación de efectos; sin embargo, con el criterio mayoritario se tiene que analizar si ese cambio en la redacción del artículo implica o no un cambio sustancial o material porque, de lo contrario, se dejaría al actor en estado de indefensión. Si aquí aplicáramos el criterio de nuevo acto legislativo en su sentido formal, y luego el actor viniera a reclamar los nuevos artículos y se le aplicara el criterio de que no los puede ya impugnar porque no obtuvieron un cambio sustancial o material, quedaría en total estado de indefensión.

Entonces, creo que el estudio –en esta controversia– tendría que estar enfocado al nuevo criterio mayoritario y, en ese sentido, el análisis de los artículos por los que se está proponiendo el sobreseimiento tendría que radicar —precisamente— en si se establece un cambio sustancial o material para que entonces se diera la cesación de efectos, esa sería mi duda. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: La señora Ministra Piña dice –y con razón– que este criterio es del mes de enero, y el proyecto —como ustedes lo pueden ver en la primera página— se bajó en el mes de mayo, está asumiendo entonces el nuevo criterio.

En la página 85 se hace la tabla comparativa entre los artículos impugnados y los artículos reformados, probablemente lo que convendría es que en la página 95, el párrafo 277, simplemente se explicitara que está hecho con el nuevo criterio donde hay

esta condición de impacto; no tendría inconveniente en citar la acción de inconstitucionalidad 28/2015, para simplemente explicitarlo, pero creo que, de la vista de los cuadros que corren de las páginas 85 a 95, queda claro lo que se está aplicando, simplemente lo explicitaría para que quede clara esta condición.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias. Si no tiene ningún inconveniente, señor Ministro, que en el análisis de la causal en específico, se especificara que tuvo un cambio material o sustantivo en cada uno de los artículos.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Perdón señor Ministro Presidente. En el párrafo 278, dice: “Así, debe sobreseerse respecto del artículo 201, párrafo primero del Código Urbano del Estado de Querétaro que fue impugnado en el quinto concepto de invalidez en relación con los artículos 264 y 265, primer párrafo del mismo código, en virtud de que, entre otras cosas, en la obligación del desarrollador de incluir en todo tipo de publicidad o promoción de venta y en los contratos de transmisión que otorgue, si bien subsiste el número y la fecha de autorización, se elimina la obligación al desarrollador de incluir los datos de su inscripción en el registro público de la propiedad y del comercio. En este sentido el artículo impugnado cambió su redacción a fin de ser considerado un nuevo acto legislativo de acuerdo al criterio de este Alto Tribunal”.

En el siguiente párrafo, dice: “Por la misma razón debe sobreseerse el artículo 139 del código aludido, impugnado en el décimo concepto de invalidez, puesto que cambia rotundamente su redacción”. Creo que está justificado, lo que aceptaría es poner en el párrafo 277 la tesis que dice la señora Ministra, y después dejar el desarrollo que –a mi parecer– justifica por qué

tiene cada uno de los casos el impacto normativo al que se está refiriendo la señora Ministra.

Creo que simplemente es decir: citaré la acción de inconstitucionalidad 28/2015, pero la justificación de impacto, caso por caso, a partir de los cuadros de las páginas 85 a la 95, –a mi parecer– se está dando, inclusive, se está señalando en dónde cambió y en qué parte de la demanda estaba señalado. Con esa adhesión del párrafo 277, me parece que está justificado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con el proyecto en esta parte; simplemente tengo una pequeña observación metodológica. En el proyecto, al analizar los artículos 189, 244, primer párrafo, en relación con las fracciones V y VI, y 247, párrafo quinto, del Código Urbano del Estado de Querétaro, la argumentación se fundamenta para ver si hay un nuevo acto legislativo o no en los razonamientos que se contienen en los conceptos de invalidez, para determinar si subsiste o no la materia de la invalidez.

Sugiero que esto se modifique, porque me parece que el concepto de invalidez no puede determinar si hay un acto legislativo nuevo o no; creo que el concepto de invalidez nos sirve exclusivamente para determinar cuál es la parte que se está impugnando, pero no se deriva de eso si hay nuevo acto legislativo o no, creo que esto tiene que ser un análisis independiente, sobre todo porque en controversia constitucional tenemos una amplísima suplencia de la queja y pudiéramos

encontrar razones distintas que pudieran hacer que sobreviniera una razón de inconstitucionalidad.

Me parece que el cambio de sentido normativo se tiene que hacer en abstracto, analizando el precepto antes y después de la reforma y no involucrar los conceptos de invalidez; por ello, sugeriría –respetuosamente– al Ministro ponente si se pudieran matizar en este sentido los párrafos 282, 285 y 286 del proyecto que parafrasea la argumentación de los conceptos de invalidez, solamente para resaltar el cambio de sentido normativo. Es una muy respetuosa sugerencia. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra Luna por favor.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con el sobreseimiento que se hace con la mayoría de los artículos que se presentan en esta parte, con excepción del artículo 244, en el que se está determinando que, como en la reforma que se hizo se eliminó la parte en forma sucesiva a la conclusión de cada una de éstas – y que era lo impugnado en los conceptos de invalidez–, ya no se establecen sucesivas las demás etapas que continúan siendo las mismas en el artículo que se reformó, pero esto —como bien decía el Ministro Zaldívar— está enfocado justamente a las cuestiones relacionadas con la impugnación, es decir, con los conceptos de invalidez.

Siempre he sido del criterio tradicional en el sentido de que si el artículo se reforma y se publica de manera íntegra aun sin modificaciones o con modificaciones mínimas, –para mí– es un nuevo acto legislativo y es impugnable a través de una nueva controversia, como es el caso; entonces, estoy de acuerdo con

el sobreseimiento de todos, menos con el artículo 244, que está justamente en ese sentido, y estoy en contra de las consideraciones por las razones que ya había expresado la señora Ministra Piña Hernández, el criterio —de alguna manera— ya cambió, no lo comparto; entonces, de todas maneras votaría en contra de las consideraciones a que se está refiriendo este apartado, ya sea como lo está estableciendo de manera original el proyecto y aun con la sugerencia que aceptó el señor Ministro, es un criterio que tampoco compartí.

Entonces, estando de acuerdo con la mayoría de los sobreseimientos porque considero —habiéndolo revisado de manera específica— que son actos legislativos nuevos, porque se publicaron de manera íntegra de acuerdo a lo que se venía impugnado en la controversia constitucional, lo cierto es que, al haber sido reformados hay cesación de efecto. Perdón, el artículo 244 está también dentro del sobreseimiento; no voto en contra, al contrario, pero no por la razón, pero estoy también con el sobreseimiento, y nada más quería decir: estoy en contra de las consideraciones, de las originales y de las aceptadas. Para mí, con el criterio tradicional de que es acto legislativo nuevo por haberse publicado de manera diferente en el decreto que las reformó.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien. Gracias señora Ministra. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Nada más para precisar mi voto: va a ser en el mismo sentido, estoy de acuerdo con el sobreseimiento, pero porque se trata de nuevos actos legislativos conforme al criterio tradicional, y partiendo —precisamente— de que el estudio que se analiza con base en la

tesis que se va a adicionar, ya que parte del criterio mayoritario. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Creo que ya quedó aclarado lo del artículo 244.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí, estoy con el sobreseimiento.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Perfecto, entonces en eso no digo nada. En el otro, lo que haría énfasis es en los artículos 189, 244 y 247, párrafos 282, 285 y 286; en realidad, lo que estamos tratando de decir es que se produjo un cambio legislativo, pero puede introducir confusión por la forma de abordarlo desde el concepto en cuanto al planteamiento. Matizaría esos tres aspectos a que se refiere el señor Ministro Zaldívar, y haría énfasis en la parte que está al final de cada uno de estos párrafos para señalar por qué creemos que hay una modificación sustantiva. Listo, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Con esas modificaciones y las propuestas que hace el señor Ministro Cossío, está a su consideración. ¿En votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADO.

Continuamos por favor.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Cómo no. Estoy en la página 100 del proyecto, en él se utilizan diversos precedentes de las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009, en los que el tribunal ha precisado, en materia de asentamientos humanos, la manera en que se encuentra regulada de forma concurrente, y el hecho de que estas competencias se establecen a través de una ley general que es la Ley General de Asentamientos Humanos.

Es importante destacar de dichos precedentes que existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias. Por un lado, la vía normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y la vía de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, a partir de criterios como los de congruencia, coordinación y ajuste.

También se expresa en el proyecto que el artículo 115, en su fracción V, enumera las facultades municipales relacionadas – casi exclusivamente– con la materia de asentamientos humanos, pero establece en su acápite que éstas siempre se desarrollarán “en los términos de las leyes federales y Estatales relativas”.

Me gustaría señalar, señor Ministro Presidente, compañeros Ministros, que la manera en la que el proyecto está planteado es a partir de dos grandes apartados dentro de este mismo considerando.

Por un lado, de la página 109 a la página 124, se refiere a “Impugnaciones relacionadas con las facultades concurrentes”. Este es un primer –digamos– paquete de análisis y les pediría si nos pudiéramos concentrar en ambos proyectos, en esta primera parte. Y después, ya que esté esto votado –si les parece a ustedes bien– de la página 124 en adelante, lo que se refiere a “Impugnaciones en las que no se acredita la afectación a una facultad municipal”. Creo que esto nos simplifica mucho la presentación.

Ahora, por lo que refiere a la impugnación relacionada con las facultades concurrentes. En este apartado se estudian –de forma similar– los dos primeros conceptos de invalidez con una variante por lo que hace al segundo de ellos.

El proyecto retoma precedentes de este Alto Tribunal donde se ha interpretado la fracción IV del artículo 115 de la Constitución y, con ello, se responde en el proyecto que no le asiste la razón al municipio, puesto que no se advierte que se coarten las garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario que establece el citado artículo 115 constitucional a su favor, porque los artículos impugnados no obligan al municipio a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, (como es –ya lo sabemos– el principio de libre administración de la hacienda municipal), tampoco se establece que los recursos no deban ejercerse en forma directa por los ayuntamientos o por quienes ellos autoricen (principio de ejercicio directo por parte del ayuntamiento); o que prevea que los recursos no sean entregados de manera puntual, efectiva y completa al municipio (que es lo que denominamos en la jurisprudencia: principio de integridad de los recursos).

Asimismo, la afectación alegada por el municipio actor respecto de las facultades que los artículos impugnados otorgan tanto al Poder Ejecutivo del Estado en materia de utilización, autorización, control y vigilancia del uso de suelo, como al Poder Legislativo local para imponer contribuciones respecto de diversos actos administrativos relacionados con el uso de suelo y, en consecuencia, el Poder Ejecutivo pueda recaudar los ingresos derivados de dichos actos (artículo 324, segundo párrafo, del código impugnado); esto, porque es una materia de carácter concurrente, por lo que es permisible que el legislador ordinario estatal también intervenga en su regulación y en su ejecución.

En este sentido, y contrariamente a lo manifestado por el municipio actor, la facultad para determinar la utilización, autorización, control y vigilancia del uso de suelo, así como para recaudar las contribuciones derivadas de dichos actos, no es exclusiva del municipio, sino concurrente.

Por lo que, contrario a lo argumentado por el municipio actor, no se le priva de las citadas atribuciones, ya que éstas no son exclusivas del municipio, puesto que, dada la naturaleza constitucional concurrente de la materia de asentamientos humanos, debe interpretarse que el ejercicio de tales atribuciones por los municipios no es exclusiva, porque siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas, de ahí que no pueda considerarse como un ámbito exclusivo y aislado sin posibilidad de intervención por parte de los otros dos niveles de gobierno, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en la misma, –federal, estatal y municipal– en el ámbito de sus respectivas competencias.

En cuanto a la variante del segundo concepto de invalidez, en el proyecto se responde que tampoco se transgrede la motivación legal de los actos legislativos, puesto que el legislador ordinario estimó que las normas que integran el código urbano estatal se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas.

En consecuencia, al ser infundados los conceptos de invalidez, se propone reconocer la validez de los artículos 324, segundo párrafo, en relación con los artículos 1°, fracción II, 90, primer párrafo, 108, párrafo primero y fracción IV, 188, 246, 323, 324, primer y segundo párrafos, 326, primer párrafo, 327 y 328, primer párrafo; y también reconocer la validez de los artículos 1°, fracción II, 90, primer párrafo, 108, primer párrafo, fracción IV, 188, 246, 323, 324, párrafos primero y segundo, 326, párrafo primero, 327 y 328, párrafo primero –este segundo bloque impugnados en el segundo concepto de invalidez–.

Tal vez habiendo hecha esta determinación ya más estructural entre los dos grandes temas y la forma en que el proyecto pretende acometerlos, pudiéramos –si les parece– para facilitar la discusión de estos proyectos –que son un poco largos y llenos de incidencias– analizar, en primer lugar, de las páginas 109 a 121 el tema de “La facultad conferida al poder ejecutivo local en materia de utilización, autorización, control y vigilancia de uso del suelo, así como la regulación de contribuciones respecto de diversos actos relacionados con el uso del suelo” y el tema de si son o no son inconstitucionales. Entonces, –creo– señor Ministro Presidente, que nos facilita mucho ir de las páginas 109 a 121 como un primer bloque de análisis.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Correcto. Está a su consideración. Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. Precisamente, –como lo ha señalado el Ministro ponente– me parece que el tema es complicado, la materia concurrente de asentamientos humanos tiene muchas aristas; el proyecto es muy estructurado, lo que nos facilitó su entendimiento y análisis.

Pero quiero diferir –precisamente– de estas primeras facultades que se dicen concurrentes y que son específicamente las que el municipio actor, a partir de las páginas 2 y 3 del proyecto, nos indica que le agravia el sistema conforme al cual el Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro ejerza atribuciones en materia de utilización, autorización, control y vigilancia del uso del suelo para realizar las actividades en el municipio; concretamente, los incisos d), e) y f), conforme al código urbano podría el Ejecutivo estatal. “d) Emitir dictámenes de uso de suelo para la construcción de fraccionamientos, así como para la construcción de condominios; e) Autorizar la modificación del uso de suelo de un predio o de una edificación, así como para emitir el previo dictamen técnico concerniente a dicha autorización; f) Autorizar el cambio de uso de suelo, en construcciones ya ejecutadas”.

El artículo 115 constitucional, en su fracción V señala: “Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; f) Otorgar licencias y permisos para construcciones”. Me parece –en un primer punto– que la Constitución en el artículo 115 es muy clara, y que estas atribuciones son exclusivas del municipio.

La Ley General de Asentamientos Humanos corrobora y respeta —en mi punto de vista— el texto constitucional. En la Ley General de Asentamientos Humanos en el artículo 8° dice: “Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:” No las voy a leer, pero lo que puedo decir es que no hay ninguna que autorice a las entidades a ejercer las facultades que acabo de leer, es decir, emitir dictámenes de uso de suelo, expedir licencias de construcción, autorizar el uso de suelo en su jurisdicción.

Por el contrario, el artículo 9° de la Ley General de Asentamientos Humanos, dice: “Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones: X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios”. Entonces, hasta aquí me parece que la ley general fue muy consistente con el artículo 115 constitucional.

Ahora, a partir de —precisamente— la página 109, viene el desarrollo de los artículos impugnados, que ya mencionó el Ministro instructor, desde luego, no los voy a repetir, pero está en la página 109.

El artículo 188, en el primero no veo problema, en el artículo 108 tampoco. La página 114. Artículo 188. “Los dictámenes de uso de suelo para la construcción de un fraccionamiento, se emitirán por la autoridad municipal o, en su caso, estatal, de conformidad con las disposiciones del Título Cuarto, Capítulo II de este Código”. El título cuarto, capítulo segundo del código,

son obras que llamó el código urbano, “obras por cooperación”, son aquellas donde pueden aportar recursos o el Estado o el municipio y los particulares. Entonces, en este tipo de obras, en aplicación del artículo 188 se infiere que la autoridad estatal podría emitir dictámenes de uso de suelo. ¿Dónde? Donde sea el que aporta para la obra.

El artículo 246. “Los dictámenes de uso de suelo para la construcción de un condominio, se emitirán por la autoridad municipal —una vez más— o en su caso estatal”. Estas atribuciones —entonces— se le están dando a la autoridad estatal en el código urbano, cuando el artículo 115, —que, para mí— son exclusivas del municipio y la ley general respetaron esa competencia.

A partir de ahí, el artículo 323 ya no dice “o, en su caso”, pero empieza a decir: “Para los efectos del presente Código, se entenderá como informe de uso de suelo, el documento administrativo mediante el cual la autoridad competente”. Y la autoridad competente aquí ya no es exclusivamente el municipio, sino puede ser el Estado o el municipio, según quien interviene en la obra.

Y así sigue el artículo 324: “El dictamen de uso de suelo es el documento administrativo emitido por la autoridad competente”. Cuando el código ya nos dijo que puede ser el Estado o el municipio; y así, sucesivamente. Creo que hasta aquí me llevaría a la conclusión de que estos artículos son inconstitucionales, no puede haber atribución de la autoridad local en estas funciones que vienen desde el artículo 115 y que fueron respetadas para el municipio en la ley general.

Quiero señalar que –para mí– no es óbice el que el proemio, aun desde el artículo 115, nos diga: “Los municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para”, etcétera. Porque esto no significa que una ley federal o una ley estatal pueda contradecir lo que dice el artículo 115, ni tampoco lo que dice una ley general. ¿A qué se refiere cuando nos dice “en términos de las leyes federales”?, pues que dado que se trata de licencias y permisos para construcción, y dado que se trata de utilización de uso de suelo, lógicamente puede haber leyes federales que van a impactar forzosamente en uso de suelo, por ejemplo, la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Si conforme a esa ley hay una declaratoria de que el Centro Histórico de la Ciudad de México es un monumento histórico o una zona de monumentos históricos, desde luego que la regulación de uso del suelo va a impactar. ¿Por qué? Porque el INAH, o bien, el Presidente, en la declaratoria va a poder decir: “ahí no hay uso industrial, no puedes autorizar un taller mecánico en el Centro Histórico”. Entonces, a eso se refiere el artículo 115 cuando nos dice: tiene que ser conforme con las leyes federales y estatales que regulen, mas eso no nos lleva a que el código urbano, que es un ley estatal, haya agenciado facultades a la autoridad estatal para otorgar licencias de uso de suelo en condominios, fraccionamientos, licencias de construcción en este tipo de obras.

Ahora bien, –creo– y esa es la propuesta que tendría al Ministro ponente, –como bien nos lo acaba de decir–, el desarrollo de este punto a partir de la página 119, se nos dice: —párrafo 315— “En segundo lugar, la afectación alegada por el municipio actor respecto de las facultades que los artículos impugnados otorgan tanto al Poder Ejecutivo del Estado en materia de utilización, autorización, control y vigilancia del uso de suelo,

como al Poder Legislativo Local para imponer contribuciones respecto de diversos actos administrativos referentes con el uso de suelo y, en consecuencia, el Poder Ejecutivo pueda recaudar los ingresos derivados de dichos actos (artículo 324, segundo párrafo del código impugnado), es una materia con un carácter concurrente, por lo que es permisible que el legislador ordinario estatal también intervenga en su regulación y ejecución.”

No puedo estar de acuerdo con esta argumentación porque lógicamente, el municipio no sólo impugna la recaudación, sino que dice: “esas facultades son exclusivas mías, desde luego, lo que se recaude por esas licencias y esos permisos, también lo recaudo yo: no puede ser la autoridad estatal”.

En el párrafo 316, se nos dice: “En este sentido, contrariamente a lo manifestado por el municipio actor, la facultad para determinar la utilización, autorización, control y vigilancia del uso de suelo, así como para recaudar las contribuciones derivadas de dichos actos no es exclusiva del municipio, sino concurrente.” No, la materia es concurrente; pero el artículo 115 dijo: esto es municipal.

Y la ley general, que es la que distribuye competencias, artículo 9º dijo: esto es municipal; entonces, el argumento —lo digo con todo respeto— no puede ser que son concurrentes y, por lo tanto, el Código Urbano del Estado de Querétaro no puede agenciar o permitir que el Ejecutivo local intervenga otorgando o realizando estas actividades.

Ahora, la petición concreta —que hago muy respetuosa al Ministro ponente— es que, ¿cómo llegar al punto en que esto es constitucional?, me parece que esa no sería exactamente la argumentación —y, de ser el caso, me apartaría en un voto

concurrente—, la argumentación es que esto es válido si firman un convenio.

El artículo 115 constitucional, que otorgó esas facultades al municipio, dice: que cuando no quiera o no puedan —lo estoy diciendo coloquialmente—, celebran un convenio y transfieren funciones y servicios que les corresponde exclusivamente; – para mí– no cabe duda que es exclusiva, pero la diferencia es que la pueden convenir, eso está en el artículo 115.

En el artículo 14 del Código Urbano del Estado de Querétaro, están los convenios, la posibilidad de convenir. Y por último, en la contestación de la demanda —me regreso a la página 36— “Los poderes legislativo y ejecutivo, éste último a través del Secretario de Gobierno, todos del Estado de Querétaro señalaron coincidentemente, en síntesis, que:”. Párrafo 126. “Respuesta al primer concepto de invalidez. El municipio actor parte de un análisis aislado de los artículos impugnados pasando por alto concatenarlos con otras disposiciones de la ley impugnada, para que de manera lógica y sistemática, partiendo de la interpretación integral y exhaustiva del ordenamiento impugnado se revele la sistemática del código urbano y entender el sentido correcto de las mismas.”

Párrafo 127. “El código urbano parte de una adecuada distribución de competencias entre los diversos órdenes de gobierno, en el caso del estatal y el municipal.” Y aquí está, párrafo 128: “El código urbano no establece *ipso jure* la asunción por parte del poder ejecutivo estatal de las facultades que constitucionalmente corresponden a los municipios, sino que contrario a ello las referidas facultades están previstas a favor del municipio, como orden de gobierno de origen, previendo además las facultades que son concurrentes. Si bien

la ley impugnada prevé la factibilidad que autoridades estatales puedan asumir las facultades que corresponden al municipio, esto no es por la sola existencia de la ley impugnada, sino que para que el Estado pueda asumirlas, es necesario existan convenios”.

La propia autoridad estatal, en su contestación, dice: no lo voy a asumir si no hay un convenio; entonces, creo que, más que sostener la constitucionalidad diciendo: “perdón, eso es concurrente y lo pueden elaborar los tres”, —insisto, la materia no es concurrente; esas facultades que trae el artículo 115, en esos incisos, son exclusivas del municipio, y la ley general lo respetó, no lo cambió—.

Creo, —y esa es mi propuesta— señalar que estos artículos que leí, donde dice: “o, en su caso, el Estado y autoridad competente” se corrige si decimos que es constitucional si y sólo si hubo un convenio previo, y ese “si” queda al arbitrio y a la aprobación del ayuntamiento, que tiene que seguir todo un procedimiento para aprobar estos convenios.

Si y sólo si hay un convenio, y entonces eso ya no nos lleva a negarle su exclusividad: “es tuya, lo dice la Constitución; es tuya, lo dice la ley general”. El código urbano sólo está previendo que, si hay convenio, entonces va a haber una autoridad competente estatal, suponiendo que el municipio celebre un convenio, y le dice: “encárgate tú de las licencias de construcción en este tipo de obras, habiendo ese convenio”, entonces ya me hace sentido el “o, en su caso”; de otra manera, me parece que sería inconstitucional y eliminaría, sobre todo, el decir que no es exclusiva, porque creo que sí lo es. Gracias y perdón por haber sido tan prolijo en el tema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No, muy bien. Muchas gracias señor Ministro. ¿Alguien más? Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con el sentido del proyecto; sin embargo, no comparto las consideraciones. Por razón metodológica me voy a referir conjuntamente a los dos conceptos de validez que se analizan en el primer apartado, porque mi objeción es idéntica y entonces no tendría caso que hiciera uso de la palabra en otra ocasión.

En mi opinión, en lo general, como está construido el proyecto no se resuelve la cuestión efectivamente planteada por el municipio actor. El proyecto analiza conjuntamente los artículos 324, segundo párrafo, en relación con los artículos 1º, fracción II, 90, párrafo primero, 108, párrafo primero y fracción IV, 188, 246, 323, 324, párrafos primero y segundo, 326, párrafo primero, 327 y 328, párrafo primero, del Código Urbano del Estado de Querétaro, y concluye que no violan la esfera de competencias municipal ni su autonomía hacendaria, por un lado, porque no se trata de preceptos que impacten en el ejercicio de los recursos municipales y, por el otro, porque estamos en presencia de una materia concurrente en la que el legislador ordinario estatal puede intervenir, por lo que actuó de conformidad con el artículo 8º, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos que le da facultad a las entidades federativas para legislar en materia de ordenamiento territorial, además, que las competencias municipales en esta materia no son exclusivas y no restringen la facultad estatal, sino que, por el contrario, las facultades municipales deben realizarse siempre en términos de las leyes federales y estatales relativas.

Como lo anticipé, estos razonamientos –a mi juicio– no resuelven la cuestión efectivamente planteada. El municipio actor –en mi opinión– no cuestiona en sus conceptos de invalidez la facultad de la Legislatura local para regular esta materia, lo que combate son las facultades administrativas y ejecutivas que los preceptos impugnados le otorgan al Poder Ejecutivo del Estado, en relación con cuestiones que, conforme a la Constitución y a la Ley General de Asentamientos Humanos, el municipio considera que son de su competencia, previendo –incluso– que de esos actos administrativos las autoridades estatales pretendan cobrar derechos que sólo él podría cobrar por el ejercicio de esas atribuciones.

No basta, entonces, –desde mi punto de vista– con afirmar que tratándose de facultades concurrentes el Congreso local puede legislar, sino que tiene que determinarse si las facultades administrativas concretas, que los preceptos impugnados le otorgan al Poder Ejecutivo del Estado, encuentran asidero en el artículo 115, fracción V, de la Constitución y en la Ley General de Asentamientos Humanos, a la que corresponde –precisamente– hacer la distribución competencial respectiva.

En este sentido, me parece que debe hacerse un estudio individualizado de cada precepto para verificar si las facultades que cada uno de ellos otorga al Ejecutivo son constitucionales.

Así, del análisis que realizo, coincido en que los preceptos impugnados no son inconstitucionales, pero por las siguientes razones: respecto al artículo 1º, fracción II, me parece que el fundamento de las atribuciones que se dan al Poder Ejecutivo en materia de determinación, de provisiones, uso, reservas y destino de áreas y predios, tiene sustento en el artículo 8º, fracción VIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos,

que da a las entidades federativas competencia para participar en la constitución y administración de reservas territoriales, precisando que el precepto impugnado no puede interpretarse en el sentido de que se permita a las autoridades administrativas estatales establecer los usos y destinos de los centros de población, lo cual es de la competencia de los municipios, conforme con los artículos 115, fracción V, inciso d), de la Constitución, y 9º, fracciones II y X, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Respecto del artículo 90, primer párrafo, que se refiere a la constitución de reservas territoriales, también es aplicable la competencia expresa del artículo 8, fracción VIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Por cuanto hace al artículo 180, fracción IV, que faculta al Ejecutivo del Estado para promover la participación de los sectores social y privado en la instrumentación de programas, también hay una competencia expresa en el artículo 8º, fracciones III y VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos que, precisamente, facultan a las entidades federativas para promover la participación social y convenir con los sectores social y privado la realización de acciones en materia de desarrollo regional y urbano.

Finalmente, en relación con los artículos 188, 246, 323, 324, 326, 327 y 328, que le dan competencia a las autoridades estatales para emitir dictámenes de uso de suelo y cobrar derechos por la emisión de dichos dictámenes, así como a autorizar modificaciones del uso de suelo; me parece muy importante señalar que estas competencias administrativas, relacionadas con el uso de suelo, son competencia municipal —como lo decía el Ministro Laynez— en términos del artículo

115, fracción V, inciso d), de la Constitución, así como del artículo 9º, fracciones II y X, de la Ley General de Asentamientos Humanos, pero el propio Código Urbano de Querétaro en sus artículos 185 y 243 autoriza que, tratándose de fraccionamientos y condominios, las autorizaciones sean otorgadas por el Poder Ejecutivo del Estado, mediante convenio con los municipios.

Por lo que, en tales supuestos, cuando hay convenios es válido que sea la propia autoridad estatal la que emita los dictámenes e informes de uso de suelo y cobre los derechos correspondientes, por lo que los preceptos impugnados no están privando de su competencia a los municipios, sino previendo una intervención de las autoridades estatales a través de la celebración de convenios.

En estas condiciones, votaré a favor del sentido, pero en contra de las consideraciones porque llego a la misma conclusión, pero a partir de la argumentación que acabo de reseñar. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Las intervenciones que me han antecedido han puesto de relieve un tema fundamental: el contraste que se debe hacer frente a un argumento por cada uno de los artículos que ha sido cuestionado.

El señor Ministro Laynez ha puesto de relieve una competencia que no es concurrente, sino específica de los municipios, pero que bien puede quedar matizada por un tema de convenios.

La intervención del señor Ministro Zaldívar evidencia que, aunque no está de acuerdo con el tratamiento que se da en esta controversia, finalmente, el análisis particular de cada uno de los dispositivos cuestionados le permitiría coincidir en su validez, no obstante que, pudiendo ser competencia de los propios municipios, la existencia de un convenio pudiera revestirlos de la legalidad necesaria y, con ello, superar un examen de constitucionalidad, mas esta decisión –para mí– queda un poco más alejada, pues todavía no pudiera formar criterio sobre si con este método de vacunación –por así llamarle coloquialmente a través de un convenio– pudiéramos considerar necesariamente válidos estos artículos, cuando es el propio municipio, no obstante teniendo la facultad de celebrar un convenio el que cuestiona la validez constitucional de éstos, no sé hasta dónde un municipio pudiera convenir un tema que ya ha cuestionado constitucionalmente sólo bajo el formato de un acuerdo de voluntades.

Debo reconocer –antes que nada– que esta controversia constitucional está construida con el método que ya se ha venido utilizando y que probablemente ahora no subsista, respecto de hacer un resumen general de todas las facultades que se desprenden de la Constitución, un análisis de lo que es una concurrencia y luego el contraste con las disposiciones específicas que son motivo de controversia; esto es, si ustedes analizan el propio proyecto, advertirán que las hojas 109 y 110 se dedican a hacer un resumen de conceptos de invalidez; de la 110 a la 114, los lineamientos establecidos por este Alto Tribunal, –de manera general por el Tribunal Pleno, por la Primera Sala– sobre lo que es esta materia específica; 114 a 116, se hace la transcripción de los artículos cuestionados; 116 a 118 un resumen de estos, y de la 119 a 121, globalmente se

reconoce la validez de los artículos 324, segundo párrafo, en relación con el artículo 1, fracción II, 90, párrafo primero, 108, párrafo primero y fracción IV, 188, 246, 323, 324, párrafos primero y segundo, 326, primer párrafo, 327 y 328, primer párrafo, todos del Código Urbano del Estado de Querétaro; es decir, de la hoja 119 a 121 globalmente se analizan estas cuestiones de carácter concurrente para reconocer una validez.

Ahora que estoy reformulando la controversia constitucional 32/2015, promovida por el Municipio de Boca del Rio y analizada por este Tribunal el veintitrés de mayo de dos mil dieciséis, es decir, hace una semana, veo lo valioso que resultó en aquella ocasión que, no obstante haber seguido el mismo sistema utilizado por este proyecto que era el que se había recurrido por este Tribunal Pleno sobre esta base lógica de análisis, la conveniencia –repito– de llevar todos estos conceptos ya creados sobre materia concurrente al análisis particularizado de cada uno de los artículos, eso es precisamente lo que ahora estoy haciendo, tratándose de la Ley de Tránsito y Seguridad Vial del Estado de Veracruz, que fue combatida por diversos municipios, y es que –precisamente– esto es lo que podría darnos, por lo menos –a mí– la certeza de que estos artículos cuestionados, efectivamente, pueden ser revestidos de la validez constitucional necesaria y, por tanto, infundado el argumento del municipio.

Por tanto, dadas estas dudas que aquí se han planteado, no tanto así para el señor Ministro Zaldívar, quien coincide con que son válidas a partir de la existencia normativa de un convenio, no estaría tan seguro de que así lo fueran, si no es que pudiera tener a la vista el contraste que se ha hecho o, por lo menos, que se hará tal cual ordenó este Tribunal Pleno en un asunto recién resuelto.

De ahí que, si bien pudiera considerarse que un análisis conjunto de estos artículos pudiera hacernos destacar que su conformidad constitucional es plena; me parece que dada la dirección que planteó este propio Tribunal hace una semana requeriría necesariamente de un contraste particularizado, muy en lo especial, atendiendo a las razones que, en el caso concreto, planteado por el señor Ministro Laynez, le llevan a entender que hay una razón de invalidez no atendida. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. A su consideración señores Ministros.

Tengo diferencia semejante, –para mí– el análisis debió partir, primero, de esto que se ha estado señalando, –el Ministro Laynez, el Ministro Zaldívar– de las competencias en relación con el uso del suelo, para después llegar a la conclusión de las facultades impositivas, fiscales; por lo tanto, habría que hacer el análisis de los artículos, siguiendo una metodología de análisis individual, en relación con las facultades municipales. Apuntaba ya el Ministro Laynez que algunas de ellas son exclusivas del municipio, no todas son concurrentes y que, por lo tanto, pudiera pensarse, en un primer momento, que hay competencias que no puede invadir el Estado; sin embargo, también se señala la posibilidad de que existan convenios y, por lo tanto, esto podría generar un análisis específico de si la posibilidad de existencia del convenio por sí mismo hace válida la competencia de la autoridad estatal o, en efecto, se requiere la concreción de ese convenio para que pudiera entenderse –en el estudio particular– que no hay una invasión especial.

Por ejemplo, si se estudiara particularmente los artículos 324, 326, primer párrafo, 327 y 328, se dice que el argumento es que no es inconstitucional o inválido porque son todas facultades concurrentes. Aquí la frase que se contiene en dichos artículos, que dice: “y remite a la autoridad competente”, pudiera ser, entonces, que se está refiriendo, sistemáticamente, a aquella autoridad que, en efecto, tuviera la competencia para legislar en ese sentido.

Con todo respeto, necesitaría ese análisis para poder convenir con el proyecto porque no necesariamente la sola afirmación de que se trata de autoridades concurrentes ya valida estas disposiciones. En ese sentido, manteniéndose este proyecto, así no podría estar conforme con su propuesta, como lo hace el señor Ministro ponente. Está a su consideración señores Ministros. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Ministro Presidente, me parece que aquí se han vertido opiniones muy interesantes; sin embargo, de nueva cuenta, tratar de ser congruente con lo que he sostenido en relación con las facultades municipales.

Me parece que no podemos perder de vista que lo que establece el artículo 115 aludido en la fracción V, no son facultades absolutas e incondicionadas del municipio, el acápite de la fracción V, claramente dice que es conforme a las leyes federales y estatales; lo mismo sucede en el resto de las leyes, inclusive, los preceptos que citó el Ministro Laynez claramente sujetan a las leyes también federales y estatales ese tipo de facultades.

Ahora bien, tenemos que tomar en cuenta que el artículo 115, fracción V, fue redactado previo a que se estableciera la facultad concurrente en esta materia; consecuentemente, creo que esto tiene que interpretarse sistémicamente conforme a la Constitución. El régimen original de protección a los municipios de mil novecientos noventa y nueve, que fue la última reforma que estableció todo este marco, fue muy anterior y bajo un sistema constitucional diferente al que hoy tenemos.

Hoy en día, existen, -como lo señala el proyecto- facultades concurrentes en la materia, y las facultades concurrentes -como lo ha definido este Pleno- quedan sujetas, precisamente, a la distribución de competencias que establezca el Congreso de la Unión porque, precisamente, esto es lo que distingue a nuestro régimen de concurrencia en facultades.

Independientemente de -digamos- los argumentos que se han dado de analizar uno por uno estos artículos impugnados y poder definir si entran o no, lo que quiero señalar es que estoy de acuerdo con un enfoque en donde se debe privilegiar -hoy en día- el análisis sistemático de la Constitución de las facultades de los municipios, la introducción de facultades concurrentes y que, consecuentemente, no podemos contrastarlo directamente la Constitución; -con pleno respeto a los argumentos que aquí se han dado, en mi opinión, y lo he sostenido reiteradamente y ya lo aceptamos recientemente en este Pleno- cuando hay facultades concurrentes, se tiene que analizar todo a la luz -por supuesto- de la Constitución, pero también de la ley general de la materia.

Y, finalmente, en este punto, la ley general de la materia -tal como lo leyó el Ministro Laynez- establece esas facultades de los municipios, también sujetándolas a las leyes, en principio, a

la ley general; consecuentemente, en todo caso, el análisis se debería hacer dentro de este marco.

Respeto las demás opiniones, ha sido mi opinión —insisto— esto no va en contra de lo que aquí se ha manifestado de que quizás valiera la pena hacer un análisis individualizado, pero mi opinión es que ese análisis sólo se puede hacer a la luz del estudio sistemático de la Constitución, y como bien lo señala el proyecto en esa parte, a la luz de un sistema de facultades concurrentes.

Esto, en principio, sería mi opinión, no comprometiendo en este momento otras cuestiones que aquí se han planteado respecto del análisis que se debe hacer de los artículos impugnados. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro franco. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. En primer lugar hay una situación. Se está comentando si la metodología empleada por el proyecto es o no acorde con lo que normalmente este Tribunal Pleno hace en relación con cada asunto.

El Ministro Cossío lo que hizo fue analizar —de manera conjunta— todos aquellos argumentos que le parecieron que estaban relacionados, y de manera conjunta le dio contestación. En esta parte involucra varios artículos que tienen tanto facultades concurrentes como otras que son facultades exclusivas.

Creo que la manera de salvar el proyecto —en esta parte— sería el determinar que, si bien es cierto que, siguiendo los precedentes que se han dado por este Pleno en materia de facultades concurrentes, que lo cierto es que, determinados artículos, y especificarlos, como serían el 188, el 246 y algún otro, están estableciendo determinadas facultades para los municipios que son y se entienden como facultades exclusivas, o sea, estamos hablando de facultades en materia de uso de suelo que son concurrentes, y estamos hablando de facultades exclusivas, también en esta materia, que la propia Constitución le está dando al municipio.

Entonces, yo diría que podría, en este mismo bloque de asuntos, hacerse una semidivisión en la que los artículos —de manera específica— que están estableciendo el otorgamiento de facultades al Estado para que pueda emitir dictámenes de uso de suelo, licencias de construcción y relacionadas con el cobro de impuestos en relación con estas situaciones, se consideran materias exclusivas del municipio, de acuerdo a lo establecido por el artículo 115; no obstante que la materia — como bien lo menciona el señor Ministro Laynez— de uso de suelo es concurrente y por eso existe una ley general, y que aparte los artículos 8º y 9º —de esta ley general— de manera específica están señalando cuáles son las facultades de cada uno de ellos, respetando, desde luego, lo que dice el artículo 115, en relación con las facultades exclusivas del municipio; entonces, creo que sería una manera de salvarlo. Si está estableciéndose en los precedentes que cuando se habla de las materias de uso de suelo, son materias concurrentes, y así lo ha establecido el Pleno en los precedentes que ya se establecen en el proyecto.

Ahora, dentro de estas materias concurrentes, también se establecen materias exclusivas, como son las determinadas en el artículo 115, que se encuentran en los artículos impugnados, en el 188, en el 246, y no sé si en algún otro, que a lo mejor habría la obligación de checarlo en este momento; entonces, también hay materias exclusivas del municipio como son ésta y ésta.

Ahora, ¿qué es lo que dicen estos artículos? Artículo 188. “Los dictámenes de uso de suelo para la construcción de un fraccionamiento, se emitirán por la autoridad municipal o, en su caso, estatal, de conformidad con las disposiciones del Título Cuarto, Capítulo II de este Código, así como en las normas reglamentarias que al efecto se expidan.”

Aquí se ha dicho que esto podría dársele una interpretación conforme, en el decir: de alguna manera esto es constitucional, si se interpreta qué se entiende “o, en su caso”, es decir, ¿es facultad exclusiva del municipio el dar autorizaciones de uso de suelo y licencias? Sí, pero se está diciendo en el artículo: “o, en su caso, estatal”. ¿Qué se entiende por “en su caso”? El propio artículo –de alguna manera– remite a disposiciones del título cuarto, aunque el artículo 188, que es el que se refiere a los convenios, no está en el título cuarto, se encuentra comprendido en otra parte del código municipal; el artículo 188 está en la sección segunda –si no mal recuerdo– del título segundo, pero no es el cuarto, lo importante es ese.

Entonces, si se va a establecer una interpretación conforme, pues la idea fundamental es que se diga: esto es correcto y es constitucional, en la medida que se entienda como una facultad exclusiva del municipio y que –de alguna manera– se establece la posibilidad excepcional de que el Estado pueda otorgar este

tipo de autorizaciones, únicamente en los casos establecidos en el título cuarto, como lo menciona el propio artículo, o en los casos establecidos por el artículo 188, en relación cuando el Estado haya firmado un convenio con el municipio; entonces, así se podría establecer –de alguna manera– la interpretación conforme y se salva la constitucionalidad del artículo, se le da operatividad y no chocaría con la primera parte del proyecto que se refiere a la materia de concurrencia en asentamientos humanos, y se quitaría ese párrafo específico que leyó el Ministro Laynez, donde se dice –de manera específica– que es facultad concurrente y ahí se determinaría, por el contrario: no, reconociendo que tratándose de esto y esto, es facultad exclusiva, conforme lo establece el artículo 115, fracción V, inciso d).

Entonces, sobre esa base, podría determinarse la constitucionalidad del artículo, pero interpretado de esta manera, con una interpretación conforme, y en el resto de las cuestiones, si bien es cierto que no se contesta de manera exclusiva, también el señor Ministro Zaldívar dio una solución que me parece muy correcta, completándose exclusivamente esta contestación global, además de las razones que se da en los otros artículos que existe materia concurrente decir: lo cual se encuentra avalado por las fracciones tales del artículo 8º y 9º de la ley general, que él –de manera muy específica– identificó y que están relacionadas con cada una de las competencias que se establecen en los artículos que se están juzgando en este capítulo.

Entonces, por esa razón, creo que sería la manera de que el proyecto podría sostener el criterio que está sosteniendo, nada más haciéndole estos pequeños arreglos, y creo que podría salvarse perfectamente la constitucionalidad de los artículos, y

queda muy claro el que se no se trata de facultades, que se trata en materia de concurrencia, pero que estas son facultades exclusivas del municipio y que, excepcionalmente, se pueden llevar a cabo cuando estemos en el caso del título cuarto o del 188 en materia de convenios. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Le preguntaría al señor Ministro ponente, –aquí, de una manera o de otra, los que hemos intervenido nos estamos refiriendo a la metodología y a la forma de enfrentar la controversia constitucional en relación con los conceptos de invalidez que se proponen– ¿cuál sería el método que se estaría siguiendo?, hay unas propuestas, unas más o menos coincidentes con las otras pero, finalmente, todas coinciden en que la metodología debiera o pudiera ser distinta.

La señora Ministra Luna y el señor Ministro Laynez han sido amplios en este aspecto; el señor Ministro Zaldívar, incluso, leyó algunas propuestas concretas. Le preguntaría al señor Ministro si con esto se modificaría el proyecto, si se volvería a presentar o lo que el señor Ministro Cossío determine.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias. Estoy en la página 2 del proyecto, donde viene el primer concepto de invalidez y se señalan un conjunto de artículos que son a los que han hecho alusión los señores Ministros, y se plantea que se impugnan tales artículos por razones estricta y rigurosamente financiera.

Entonces, aquí se habla: “porque se transgreden los principios de hacienda municipal, autonomía financiero-hacendaria municipal, ejercicio directo de los recursos públicos y de

integridad de éstos últimos, así como los diversos principios de integridad, suficiencia y eficacia del gasto público municipal”.

En el párrafo siguiente, se dice que los artículos impugnados otorgan tanto al Poder Ejecutivo del Estado en materia de utilización, autorización, control y vigilancia del uso de suelo, para realizar determinado tipo de actividades.

Lo que el proyecto está tratando de hacer, a partir de este primer concepto de violación que es el único, — el Ministro Zaldívar lo introdujo pero era una razón específica de su exposición y lo aclaró muy correctamente— es tratar de dar una respuesta a partir de lo que son los precedentes.

Aquí hay un punto que comentó el Ministro Franco y que me parece muy interesante en esta materia, estamos —y esta es la lógica del proyecto— teniendo una deferencia importante hacia la materia de la concurrencia, la materia de asentamientos humanos creo que es una de las materias más complejas, tiene —efectivamente— una determinación para el Congreso de la Unión en cuanto al emitir una ley general y después, efectivamente, quedan en los artículos 7º, 8º y 9º, una distribución general de competencias que —me parece — no se aviene del todo al tema del artículo 115 —en eso coincido—.

Ahora, ¿qué es lo que sucede en este caso? Que, efectivamente, cuando se dice que el municipio tiene la posibilidad de emitir, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, es en el ámbito de su competencia, y otorgar licencias y permisos para construcciones, en el acápite está diciendo que sea en los términos de las leyes federales y estatales relativas, debió haber dicho —en buena técnica— las leyes generales,

federales y estatales, pero no lo dijo porque es anterior a esa forma de construcción del sistema federal mexicano.

Entonces, aquí ¿el problema cuál es? Al final del día, efectivamente, tener una deferencia hacia las entidades mayores que es Federación y Estados, en la manera que, salvo que, efectivamente, y de una forma radical, violen lo que podemos considerar una competencia exclusiva de los municipios, pero es una competencia que no es tan exclusiva porque está matizada o tamizada por estas mismas condiciones, creo que este es el problema verdaderamente de fondo que estamos enfrentando.

Por eso, es un poco complejo decir: son facultades exclusivas, —ahí voy a introducir un matiz a lo que dice la Ministra Luna— totales y completas o son competencias que están construidas y reconstituidas a partir de leyes federales, estatales y generales, esa me parece que es una condición compleja.

Entonces, esa idea de “son exclusivas”, sí, en los términos que dispongan las propias leyes, con lo cual se genera una situación más o menos circular.

Voy a introducir un tema —lo quiero advertir para no sorprender a nadie— en la controversia constitucional 65/2012, que es la tercera de las listadas para el día de hoy, estábamos haciendo exactamente o algo muy parecido a lo que dice el señor Ministro Laynez, estoy en la página 85, —no es este proyecto, no es ni la 50/2012 ni la 60/2012 que estamos discutiendo; es la 65/2012—, y en la página 85, estamos diciendo algo muy parecido a lo que el señor Ministro Laynez explica muy bien, y es en el sentido de decir: el artículo 14 del código urbano permite convenios. Bueno, si permite convenios, entonces no es de suyo

inconstitucional, tendrías que venir, en caso de aplicación, etcétera, en una condición diferenciada, porque te impusieron, porque te están determinando, etcétera, pero lo que está generando es un marco general que tiene acomodo en la parte del federalismo.

Entonces, podría convenir con el señor Ministro Laynez, de trasladar una parte importante de los argumentos de la controversia constitucional 65/2012, en términos de lo que dice, —me parece muy importante— tampoco tendría ningún inconveniente, los artículos 8º y 9º de lo que dice el Ministro Zaldívar, casi podría ser “a mayor abundamiento”, de decir: con independencia de eso, no sería una oposición directa y, atendiendo a lo que dice la Ministra Luna, también podría coincidir, salvo hacer un énfasis fuerte en el sentido de la exclusividad de las competencias que tiene el municipio.

De esa forma, me parece que este tema con este razonamiento general puede transitar y las condiciones están vistas en este mismo sentido. Me recuerda la Ministra Luna, —cosa que agradezco mucho— siempre es bueno tener alguien que nos estemos apuntando entre los dos— que el Ministro Zaldívar habla de los artículos 7º, 8º y 9º, en consecuencia con ello, podría también —por eso decía— una vez que se vea la condición del marco general de lo que es acordable o conveniente, decir: “pues salvo que te las impusiera de una forma directa y tú no hubieras aceptado”, pero me parece que sería una controversia casi precautoria, sería tanto casi como decir: “mira, son inconstitucionales siempre que no convenga,” pues me parece que no es esa función con el “en su caso”, me parece que puede esto articularse; entonces, aceptando puede ser: 1. Traer a cuento el tema de los convenios como marco general. 2. Hacer referencia a que hay una condición de

exclusiva siempre que estén matizadas por el marco general de las leyes, y también encontrar que no hay una oposición “a mayor abundamiento” en los artículos 7º, 8º y 9º.

Creo que con esto, efectivamente, se resuelve este primer concepto de invalidez, eso contestando a su muy amable pregunta, señor Ministro Presidente, sería la propuesta que podría hacer.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Estaría de acuerdo con la proposición en los términos que está aceptando el Ministro ponente y porque, además, en la propia ley, el artículo 7 dice: “Son asuntos de la competencia concurrente del Poder Ejecutivo del Estado y de los Municipios, aquellos donde se afecten los intereses, facultades o atribuciones de ambos órdenes de gobierno, así como aquellos donde expresamente lo establezcan las Leyes en la materia o por así convenirlo ambos”. Este propio artículo establece que será competencia cuando exista el convenio.

El artículo 14 habla de la posibilidad del ejercicio de estas facultades por parte del Poder Ejecutivo del Estado, previo convenio con el municipio, en su caso, y precisamente el artículo 188 y 246 establecen eso: “Los dictámenes de uso de suelo para la construcción de un fraccionamiento, se emitirán por la autoridad municipal o, en su caso, estatal,” igual en el 246: “se emitirán por la autoridad municipal o en su caso estatal”, que es lo que hace referencia precisamente al 14 y al 7º de la ley general. Entonces, estaría de acuerdo con las modificaciones que aceptó el Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señora Ministra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Nada más le preguntaría al señor Ministro —como en algunas ocasiones, con toda cordura nos lo ha propuesto— que pudiéramos verlo en “blanco y negro”, porque la verdad —así nada más— no me quedaría suficientemente claro todo este análisis, y le pediría si pudiera establecerse una modificación ya concreta al proyecto, analizando todos estos puntos, que veo que el señor Ministro ponente tiene claridad en ello.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Señor Ministro Presidente, son las 13:09 horas, es la hora en que solemos hacer el receso, no tendría inconveniente en repartirles —si le parece a usted bien— mañana por la mañana el nuevo estudio para que el asunto quede suspendido hasta el jueves, y siguiendo esta misma mecánica, no tendría ningún inconveniente en que tuvieran ustedes el estudio integral mañana en la mañana haciendo todas estas modificaciones, desde luego, la que hace la señora Ministra Piña también se incorporará, y se los distribuyo mañana en sus oficinas, creo que con esto estaríamos en posibilidad de votar el mismo jueves, en su caso, este primer concepto, quedan como veinte más, pero este —por lo pronto— ya podría salir.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Al contrario, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Así lo haremos, de tal manera que voy a levantar la sesión, ya que los demás asuntos

también están vinculados con estos temas y, de esta forma, con la propuesta que nos hará el señor Ministro Cossío, –ponente–, podremos analizarlos con toda claridad el próximo jueves.

Los convoco a la próxima ordinaria que tendrá lugar el jueves, en este recinto a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:05 HORAS)