



# PERIÓDICO OFICIAL



ÓRGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TAMAULIPAS

Periódico Oficial del Estado

RESPONSABLE

Registro Postal publicación periódica  
PP28-0009

TAMAULIPAS

SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO

AUTORIZADO POR SEPOMEX

TOMO CXLVI

Victoria, Tam., jueves 17 de junio de 2021.

Anexo al Número 72

## GOBIERNO FEDERAL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**SENTENCIA** dictada el cuatro de agosto de dos mil veinte por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 141/2019, promovida por el municipio de Reynosa, Tamaulipas; así como los votos particular de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, concurrentes de los señores Ministros Luis María Aguilar Morales y José Fernando Franco González Salas, concurrente y particular del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y de minoría de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa y de los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, formulados en relación con esa ejecutoria.

# GOBIERNO FEDERAL

## PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 141/2019  
ACTOR: MUNICIPIO DE REYNOSA, TAMAULIPAS

MINISTRO PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA

SECRETARIOS: DANIELA CARRASCO BERGE

OMAR CRUZ CAMACHO

Colaborador: Federico Jorge Gaxiola Lappe

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **cuatro de agosto de dos mil veinte**, en el que emite la siguiente:

#### SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la presente controversia constitucional 141/2019, promovida por el Municipio de Reynosa del Estado de Tamaulipas en la que demandó la invalidez de diversos artículos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas (en adelante LAHT), publicada en el Periódico Oficial estatal el cinco de febrero de dos mil diecinueve.

#### I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el veinte de marzo de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>1</sup> Zita del Carmen Guadarrama Alemán, en su carácter de Segunda Síndica del Municipio de Reynosa del Estado Tamaulipas, promovió controversia constitucional en la que señaló como normas impugnadas los artículos 4, fracciones V y XXXII, 5, fracciones XI y XII<sup>2</sup>, 6, 11, fracción XXI, 12, fracción XXXVI y penúltimo párrafo, 19, 20, 21, fracción XXI, 33, 38, 41, 42, 43, 61, 62, fracción XIII<sup>3</sup>, 64, 72, 156, fracción II, 190, 192, 200, 223 y 232 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas (en adelante LAHT). Asimismo, señaló como autoridades demandadas a los poderes ejecutivo y legislativo del Estado de Tamaulipas, así como al Secretario General de Gobierno de la misma entidad federativa.
2. La parte actora precisó que las normas impugnadas violan los artículos 14, 16, 27, tercer párrafo, 73, fracción XXIX, inciso c), 115, fracciones I, II, IV y V, y 133 de la Constitución Federal.
3. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Municipio actor realiza, de forma preliminar, un breve recuento del principio de autonomía municipal previsto en el artículo 115 constitucional y de la naturaleza constitucional de planeación que lo lleva a concluir que el Municipio debe contar con la permisión suficiente en la legislación para desarrollar su vocación autónoma, cuestión que queda plasmada en la exposición de motivos de la reforma constitucional de mil novecientos setenta y seis a los artículos 27, 73, fracción XXIX-C, y 115. Una vez hecho lo anterior, formula los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

**PRIMER CONCEPTO. Violación a la autonomía municipal consagrada en el artículo 115, primer párrafo, fracciones I, II, IV y V; así como a los artículos 16, 27, tercer párrafo, 73 fracción XXIX-C, y 133 de la Constitución Federal.**

- 3.1 Invalidez de los **artículos 4, fracción V, y 156, fracción II**, de la LAHT porque prohíben al Municipio enajenar o transferir bienes inmuebles cedidos por los fraccionadores, lo cual le impide ejercer sus facultades en materia de asentamientos humanos y viola las fracciones II y V del artículo 115 constitucional. Cita, en apoyo a lo anterior, criterios que derivaron de lo resuelto en las controversias constitucionales 67/2011 y 19/2001.
- 3.2 Invalidez del **artículo 4, fracción XXXII**, de la LAHT porque sujeta a los programas de desarrollo urbano municipales a un examen de congruencia por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Tamaulipas "respecto de las disposiciones de la presente Ley y las políticas establecidas en el Sistema Estatal". El examen de congruencia únicamente se hace respecto de la política estatal, con lo que se excluye como parámetro a la política federal, en violación de los artículos 27, tercer párrafo, 73, fracción XXIX-C, 115, fracción V, y 133 de la Constitución Federal; así como lo dispuesto por los artículos 1, 7 y 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante LGAH).

<sup>1</sup> Foja 41 del expediente.

<sup>2</sup> Si bien al inicio de la demanda se señala como artículo impugnado la totalidad del artículo 5, de la lectura de los conceptos de invalidez se advierte que únicamente se pretenden impugnar las fracciones XI y XII del artículo.

<sup>3</sup> Si bien al inicio de la demanda se señala como artículo impugnado la totalidad del artículo 62, de la lectura de los conceptos de invalidez se advierte que únicamente se pretende impugnar la fracción XIII del artículo.

- 3.3 Invalidez de los **artículos 5, fracciones XI y XII, y 6** porque es la Federación quien debería emitir los lineamientos y las políticas públicas para la materia de asentamientos humanos, siendo que, en las fracciones impugnadas, el legislador local prevé indebidamente dos nuevos principios de política pública a los que deberá sujetarse el Municipio actor en sus labores de planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos.
- 3.4 Invalidez del **artículo 11, fracción XXI**, que establece la facultad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Tamaulipas de verificar que las autorizaciones emitidas por los Ayuntamientos sean congruentes con el sistema estatal y la LAHT. El artículo omite incluir como parámetro de verificación al sistema federal, lo cual vulnera la concurrencia en la materia dispuesta por los artículos 27, tercer párrafo, 73, fracción XXIX, y 115, fracción V, de la Constitución Federal.
- 3.5 Invalidez del **artículo 12, fracción XXXVI**, porque genera incertidumbre jurídica al no establecer cuál será la autoridad competente para validar sobre la congruencia, coordinación y ajuste de los planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, violentando lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.
- 3.6 Invalidez de los **artículos 19, 20 y 21** porque crean un Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano conformado, en su mayoría, por integrantes de la entidad federativa, con lo que se impide que el Municipio tenga una intervención real y efectiva. Lo anterior convierte al Municipio actor en un mero ejecutor de las decisiones tomadas por los funcionarios de la entidad federativa, lo que es contrario a la autonomía municipal garantizada desde mil novecientos noventa y nueve en el artículo 115 constitucional. Cita en apoyo tesis derivadas de las controversias constitucionales 94/2009 y 7/98.
- 3.7 Invalidez del **artículo 33** que establece la posibilidad de que la entidad federativa y los municipios acuerden la ejecución conjunta de obras o la prestación más eficaz de servicios, pero no prevé la participación de la Federación en estos acuerdos. Ello violenta lo establecido en los artículos 1, 7 y 44 de la LGAH, al suprimir de la concurrencia en materia de asentamientos humanos a la Federación. El desajuste con la LGAH genera una transgresión al principio de jerarquía normativa y consecuentemente, a los artículos 27, tercer párrafo, y 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.
- 3.8 Invalidez de los **artículos 38 y 43** porque ordenan la constitución de una Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano con carácter permanente, integrada en su mayoría por funcionarios de la entidad federativa, lo que le niega una intervención real y efectiva al Municipio actor y lo deja como mero ejecutor de las decisiones de la comisión. Ello viola lo dispuesto en el artículo 115 constitucional.
- 3.9 Invalidez del **artículo 42** porque prevé la posibilidad de conformar un Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Metropolitano por cada zona metropolitana, siendo que, de acuerdo con la LGAH, la existencia de estos consejos es obligatoria y debe atender al principio de equidad de género. Por lo anterior, el artículo viola lo dispuesto en los artículos 27, párrafo tercero, 73, fracción XXIX-C, y 115 fracciones II y V de la Constitución “al no producir la concurrencia de la Ciudadanía, lo que acarrea que las atribuciones” municipales no puedan “materializarse debidamente”.
- 3.10 Invalidez del **artículo 62, fracción XIII**, porque se aparta de los lineamientos establecidos por la LGAH y, específicamente, de su artículo 37, fracción XIII. La LGAH establece que los programas de las zonas metropolitanas o conurbadas deben incluir metodologías o indicadores para darles seguimiento y evaluar su aplicación. En cambio, la LAHT únicamente prevé esta obligación respeto de los programas de las zonas metropolitanas.
- 3.11 Invalidez del **artículo 64**, porque reduce el plazo para que el municipio expida o adecue sus planes o programas de desarrollo urbano. La LGAH establece que esta obligación debe cumplirse en el plazo de un año desde que son aprobados los programas de las zonas metropolitanas, mientras que la LAHT reduce el plazo a seis meses. Esto violenta lo dispuesto por las fracciones V y VI del artículo 115 constitucional.
- 3.12 Invalidez del **artículo 223** porque invade facultades conferidas exclusivamente al Municipio en materia de zonificación de los centros de población y vulnera lo dispuesto por el artículo 115, fracción V. Ello es así, porque permite a la Secretaría determinar la constitución de polígonos de actuación para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en áreas de reciclamiento, así como realizar, en relación con estos polígonos y en coordinación con los ayuntamientos, actos de relocalización de los usos y destinos del suelo, intercambio de potencialidad de desarrollo y relotificación de predios.
- 3.13 Invalidez del **artículo 232** porque señala que corresponderá a la Secretaría promover ante los Ayuntamientos el otorgamiento de estímulos fiscales para el cumplimiento de los instrumentos de planeación del desarrollo urbano, lo cual trastoca la prohibición contenida en el artículo 115, fracción IV, constitucional.

**SEGUNDO CONCEPTO. Omisiones legislativas relativas en uso de la competencia legislativa conferida por el artículo 10, fracción I, y en los correspondientes transitorios de la LGAH, en los artículos 12, penúltimo párrafo, 190, 192 y 200 de la LAHT.**

- 3.14 El legislador local únicamente prevé en el artículo 12, penúltimo párrafo, que el Ayuntamiento puede expedir licencias para la construcción de casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juegos o similares, pero omite señalar que también puede expedir licencias de uso, de cambio de suelo, de edificación y de funcionamiento respecto de este tipo de establecimientos. Asimismo, omite incluir en los artículos 190, 192 y 200, que regulan las licencias de funcionamiento y uso de suelo, que el Municipio puede expedir estas para casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juegos o similares.

## II. TRÁMITE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

4. **Radicación y admisión.** Mediante acuerdo de veintidós de marzo de dos mil diecinueve, el Presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional, al que le correspondió el número 141/2019, y, de conformidad con la certificación respectiva, lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor.<sup>4</sup>
5. Por auto de veintidós de abril de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite la controversia constitucional, tuvo como representante del Municipio a la Síndica señalada y tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, así como al Secretario de Gobierno de la entidad. Además, requirió a las autoridades demandadas para que rindieran su contestación de la demanda dentro del plazo de treinta días hábiles.<sup>5</sup>
6. **Contestación de la demanda por el Poder Ejecutivo y el Secretario General de Gobierno de Tamaulipas.** Por oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el nueve de julio de dos mil diecinueve, el Poder Ejecutivo y el Secretario de Gobierno, por conducto del Consejero Jurídico de la Secretaría General de Gobierno, contestaron la demanda.<sup>6</sup> Reconocen que son ciertos los hechos que les fueron atribuidos, consistentes en la promulgación y orden de publicación de la LAHT, así como el referendo de los anteriores actos. A pesar de lo anterior, estiman que la expedición de una ley es facultad exclusiva del Congreso, así como que la promulgación y publicación de la ley impugnada carecen de vicios propios y no son *per se* violatorias de la autonomía municipal.
7. **Contestación de la demanda por el Poder Legislativo.** El Diputado Presidente de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tamaulipas, por oficio de doce de julio de dos mil diecinueve, dio contestación a la demanda. En ella argumenta que la demanda es improcedente “porque la totalidad de los argumentos que formula [el Municipio actor] son inoperantes”, por partir de premisas falsas.
8. En relación con los conceptos de invalidez, formula respuestas para cada una de las impugnaciones planteadas, las cuales se sintetizan a continuación:
  - 8.1 El Municipio actor no acredita que los artículos **4, fracción V, y 156, fracción II**, de la LAHT le generen una afectación, pues no explica cómo la inalienabilidad de un bien público afecta los planes municipales de desarrollo y ordenamiento territorial. Asimismo, pasa por alto que estos planes deben ser elaborados conforme a lo dispuesto por la propia LAHT. Además, la inalienabilidad de un bien de dominio público no contraviene la facultad de “gestión de recursos económicos” que corresponde al Municipio, pues la gestión no equivale a la “disposición” y resulta acorde con la protección del derecho humano al espacio público, a la vivienda y al medio ambiente sano. Estas modalidades impuestas a la cesión no contravienen al artículo 115 que es claro en afirmar en su fracción II que los municipios “manejarán su patrimonio conforme a la ley”. Tan es así, que diversos ordenamientos imponen modalidades y regulan el patrimonio municipal, como son la Constitución local (artículo 58), la Ley de Bienes del Estado y Municipios de Tamaulipas y la Ley de Adquisiciones para la Administración Pública del Estado de Tamaulipas y sus Municipios, entre otras.
  - 8.2 Respecto del artículo **4, fracción XXXII**, de la LAHT tampoco existe un principio de agravio, porque en todo caso quien se vería afectado por la supuesta omisión de contemplar a la legislación federal en el examen de congruencia de los programas de desarrollo urbano realizado por la Secretaría estatal, sería la Federación y no el Municipio. Ahora bien, en el fondo el argumento es infundado igualmente, porque el Sistema Estatal es un conjunto de planes y programas que deben ajustarse a la estrategia nacional de ordenamiento territorial, de acuerdo con la LGAH en su artículo 29 y con lo que establece la propia LAHT en sus artículos 52 y siguientes. Esta “omisión” responde más bien a una buena técnica legislativa para evitar redundancia.
  - 8.3 Contrariamente a lo que argumenta el Municipio actor, los **artículos 5, fracciones XI y XII, y 6** no violan la Constitución al incorporar los principios de aprovechamiento de elementos naturales en beneficio social y de reubicación de la población estatal en zonas de riesgo. El Municipio actor omite argumentar cómo esta supuesta intromisión afectaría su ámbito competencial y no el de la Federación, en su caso. Independientemente de lo anterior, los principios incluidos derivan de

<sup>4</sup> Foja 91 del expediente.

<sup>5</sup> Fojas 92 a 94 del expediente.

<sup>6</sup> Fojas 268 a 272 del expediente.

principios de mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana reconocidos en el artículo 27 constitucional y están reconocidos en el artículo 10 de la LGAH.

- 8.4 El Municipio actor no acredita que el **artículo 11, fracción XXI**, le genere un agravio, pues hace depender su inconstitucionalidad de que no incluye como parámetro del sistema de verificación a la estrategia nacional en materia de ordenamiento territorial, lo que en todo caso afectaría al ámbito de competencia de la Federación, no al del Municipio. En el fondo, este tema ya fue estudiado por la Suprema Corte en la controversia constitucional 94/2009, en la que concluyó que el sistema de verificación de las autorizaciones no es violatorio del artículo 115 constitucional. Por último, el Municipio omite tomar en consideración que el sistema estatal debe ajustarse a la estrategia nacional de ordenamiento territorial, por lo que resultaría redundante establecer como parámetro de verificación a la estrategia nacional, además de que ello sería ineficiente, pues obligaría a comparar las autorizaciones municipales con diversos documentos respecto de los cuales el sistema federal ya fue armonizado.
- 8.5 El **artículo 12, fracción XXXVI**, no genera inseguridad jurídica pues, de una lectura integral de la LAHT, se extrae que por “autoridad competente” se refiere a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, como se confirma particularmente, por los artículos 4, fracción XXXII, y 11, fracciones XIV y XXXIV.
- 8.6 Los **artículos 19, 20 y 21, fracción XXI**, crean un Consejo Estatal en donde el Municipio cuenta con voz y voto, por lo que no puede considerarse un mero ejecutor de las decisiones de funcionarios estatales. Adicionalmente, a diferencia de lo que realizaban las normas impugnadas en la controversia constitucional 7/98, los artículos impugnados en este asunto no facultan al Consejo Estatal a “analizar, jerarquizar y autorizar” obras, proyectos y acciones en materia de desarrollo urbano, sino que únicamente emite opiniones y recomendaciones no vinculantes, por lo que no se invaden facultades exclusivas del municipio. La creación del Consejo deriva de lo dispuesto por el artículo 20 de la LGAH.
- 8.7 El Municipio reclama el **artículo 33** porque debería autorizar expresamente a los Municipios a celebrar convenios con la Federación; sin embargo, esta facultad ya está prevista por la LGAH (artículos 10, 11 y 101) y, en todo caso, la omisión de reiterarla no mermaría el ámbito competencial del Municipio actor.
- 8.8 Los **artículos 38 y 43** prevén la posibilidad de constituir una Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano, pero hacen depender su existencia de la celebración de convenios de coordinación con los ayuntamientos municipales. En consecuencia, la participación del Municipio en la Comisión es optativa. En todo caso, el artículo 38 sí les reconoce voz y voto a los municipios que hayan celebrado los convenios, por lo que no se les puede considerar meros ejecutores de la política estatal.
- 8.9 El **artículo 42** no afecta de ninguna manera las atribuciones del Municipio al prever la posibilidad de conformar un Consejo Consultivo Ciudadano. La formación del Consejo no podría ser obligatoria, pues no se le puede obligar a la ciudadanía a integrar el órgano si ésta no muestra interés en ello. Es correcto que la formación del Consejo sea opcional, pues depende de la ciudadanía aceptar la invitación para formar parte del Consejo Consultivo Ciudadano.
- 8.10 La impugnación del **artículo 62, fracción XIII**, es infundada, porque el Municipio actor incurre en el error de distinguir entre “zonas metropolitanas” y “zonas conurbadas”, a pesar de que la LGAH las considera equivalentes en su artículo 3, fracción XXXVII.
- 8.11 El Municipio carece de interés para impugnar el **artículo 64, fracción XXI**, porque, en todo caso, la ampliación del plazo para adecuar los planes o programas de desarrollo urbano podría invadir la esfera competencial de la Federación, pero no la del municipio. Además, de acuerdo con la tesis de rubro “**LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES**”, el Congreso estatal estaría en plenas facultades para variar los plazos dispuestos por la LGAH.
- 8.12 El **artículo 223** no invade atribuciones del Municipio pues prevé que las facultades de la Secretaría relativas a actos de relocalización de los usos y destinos del suelo, intercambio de potencialidad de desarrollo, así como relocalización de predios serán ejercidas “en coordinación con los ayuntamientos”. Además, hay que distinguir entre la facultad de constituir polígonos en áreas de reciclamiento y la facultad de zonificación, pues únicamente la última es facultad exclusiva de los municipios.
- 8.13 El Municipio no plantea un principio de agravio en torno al **artículo 232** porque éste no refiere a contribuciones de carácter municipal y no faculta a la Secretaría a aprobar o a conceder estos estímulos, sino únicamente a promoverlos ante los ayuntamientos.
- 8.14 El segundo concepto de invalidez es infundado, pues no existen las omisiones planteadas. El artículo 12 debe leerse a la luz de los artículos 186 y 200 de la misma LAHT, que establecen de manera genérica que los municipios podrán autorizar cambios de uso de suelo para acciones tendientes a fines comerciales, prohibiendo exclusivamente los certificados de uso de suelo para centros donde se presenten espectáculos con personas que realicen exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales.

9. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República no formuló pedimento.
10. **Audiencia.** Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintitrés de enero de dos mil veinte se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que el Ministro instructor admitió y tuvo por desahogadas las pruebas aportadas por las partes, abrió el periodo de alegatos, sin que las partes formularan alguno, y puso el expediente en estado de resolución.<sup>7</sup>

### III. COMPETENCIA

11. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dado que se trata de un conflicto competencial entre el Municipio de Reynosa del Estado de Tamaulipas y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Tamaulipas.

### IV. OPORTUNIDAD

12. Por ser de estudio preferente, se procede a analizar si la demanda de controversia constitucional fue presentada en forma oportuna.
13. Del análisis integral del escrito inicial de demanda se advierte que el Municipio actor solicita la declaración de invalidez de diversos artículos de la LAHT, por lo que, para efectos de determinar lo referente a la oportunidad en la presentación de la demanda, deberá estarse a lo previsto por el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>8</sup> que prevé que, cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda respectiva puede promoverse en dos momentos: **a)** dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y **b)** dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.
14. En el caso, es aplicable la primera hipótesis, ya que el Municipio actor solicita la declaración de invalidez de distintos artículos de la LAHT, con motivo de su publicación en el Periódico Oficial de la Entidad de cinco de febrero de dos mil diecinueve. En esta tesitura, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del seis de febrero al veinte de marzo de dos mil diecinueve.<sup>9</sup>
15. Por consiguiente, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinte de marzo de dos mil diecinueve, debe concluirse que la demanda fue promovida en forma oportuna.

### V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

16. El Municipio actor cuenta con **legitimación activa** para acudir a esta vía al ser uno de los entes facultados para ello en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
17. En cuanto a la **representación**, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional,<sup>10</sup> el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para hacerlo. En ese sentido, de conformidad con los artículos 60, fracción II, y 61 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas,<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Foja 1092 del expediente.

<sup>8a</sup> **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será: [...]

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

<sup>9</sup> Debiéndose descontar los días nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés y veinticuatro de febrero de dos mil diecinueve y dos, tres, nueve, diez, dieciséis y diecisiete de marzo del mismo año, por ser sábados y domingos y, en consecuencia, inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Igualmente, se descuenta el día dieciocho de marzo de dos mil diecinueve, en virtud del artículo 3, fracción III, de la ley reglamentaria en la materia, en relación con el artículo 74, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, así como el Punto Primero, inciso c) del Acuerdo General Plenario 18/2013, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles.

<sup>10</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario".

<sup>11</sup> **Artículo 60.** Los Síndicos de los Ayuntamientos tendrán las siguientes facultades y obligaciones: [...]

II. Representar al Ayuntamiento en los litigios en que el Municipio sea parte, como mandatario general para pleitos y cobranzas en los términos del Código Civil del Estado, con la limitación de que no podrán desistirse, transigir, comprometer en árbitros o hacer cesión de bienes, recibir pagos, salvo autorización por escrito que en cada caso les otorgue el Ayuntamiento. Asimismo, tendrán a su cargo la atención de los negocios de la Hacienda Municipal".

**Artículo 61.** Para el ejercicio de las facultades y obligaciones que corresponden a los Síndicos en los municipios donde este Código prevea la existencia de dos de ellos, a ambos corresponden indistintamente las funciones previstas en las fracciones I, IX, X, XIV y XIX del artículo anterior. Al Primer Síndico le competen las funciones señaladas en las fracciones II, segunda parte, III, IV, V, VI, VII, VIII y XV del artículo anterior, y al Segundo Síndico le corresponden las funciones aludidas en las fracciones II, primera parte, XI, XII, XIII, XVI, XVII y XVIII".

los Síndicos están facultados para representar al Ayuntamiento en los litigios en los que el Municipio sea parte y, en el caso de que en éste se prevean dos Síndicos, al Segundo corresponderá esta representación.

18. En el presente asunto, suscribió la demanda Zita del Carmen Guadarrama Alemán, ostentándose como Segunda Síndica del Municipio de Reynosa, cargo que acreditó con copia certificada de la constancia de mayoría emitida por el Instituto Electoral de Tamaulipas, expedida el cinco de julio de dos mil dieciocho, así como con la certificación del Secretario del Ayuntamiento en la que consta que el treinta de septiembre de dos mil dieciocho se llevó a cabo la quinta sesión solemne de cabildo, la cual permite constatar que la promovente tomó protesta y cuenta con el cargo que ostenta.<sup>12</sup> Por lo tanto, el síndico que suscribe la demanda cuenta con la representación del Municipio actor.

## VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

19. En auto de veintidós de abril de dos mil diecinueve, el Ministro instructor reconoció el carácter de autoridades demandadas en esta controversia, a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tamaulipas, así como al Secretario de Gobierno de la entidad, esta última autoridad respecto del refrendo y publicación de la norma impugnada.<sup>13</sup>
20. **Poder Ejecutivo Local y Secretario de Gobierno de la entidad.** El Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas y su Secretaría General de Gobierno cuentan con **legitimación pasiva** para comparecer al juicio, pues se les atribuye la promulgación de la ley impugnada, así como su refrendo y publicación. Además, forman parte del Estado de Tamaulipas y el Municipio actor está facultado para promover controversia constitucional en contra de éste, conforme al artículo 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Federal.
21. Comparece en **representación** de este poder y dependencia Abelardo Perales Meléndez, quien se ostenta como Consejero Jurídico de la Secretaría General de Gobierno del Poder Ejecutivo de la entidad, cargo que acredita con copia certificada de su nombramiento.<sup>14</sup>
22. Dicho servidor público se encuentra facultado para acudir en representación del Poder Ejecutivo Local, así como de la propia Secretaría de Gobierno de la entidad, de conformidad con los artículos 25, fracción XXIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas<sup>15</sup> y 23, fracción VI, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno<sup>16</sup> que señalan que le corresponde al Consejero Jurídico representar al Poder Ejecutivo local en las controversias constitucionales.
23. **Poder Legislativo del Estado.** El Poder Legislativo de Tamaulipas cuenta con **legitimación pasiva** en la controversia constitucional, puesto que se le atribuye la discusión y aprobación de la ley impugnada. Además, forma parte del Estado de Tamaulipas y el Municipio actor está facultado para promover controversia constitucional en contra de éste, conforme al artículo 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Federal.
24. Comparece en su **representación** Glaforo Salinas Mendiola, Presidente de la Diputación Permanente de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, personalidad que acredita con una copia certificada del Decreto LXIII-8009 mediante el cual se elige la Diputación Permanente que fungirá durante el segundo periodo de receso correspondiente al tercer año de ejercicio constitucional de la LXIII Legislatura,<sup>17</sup> publicada en el Periódico Oficial del Estado el dos de julio de dos mil diecinueve.
25. Conforme a los artículos 22, numeral 1, inciso I), y 54, numeral 1, de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas,<sup>18</sup> dicho Presidente cuenta con la representación del Poder Legislativo local en las controversias constitucionales durante los recesos del Congreso.

<sup>12</sup> Fojas 42 y 44 a 55 del expediente.

<sup>13</sup> Fojas 92 a 94 del expediente.

<sup>14</sup> Foja 277 del expediente.

<sup>15</sup> **Artículo 25.** A la Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones que específicamente se le asignan en la Constitución Política del Estado y disposiciones legales vigentes, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: [...] Ser Consejero Jurídico del Gobernador del Estado, representante legal en los términos que establece la ley, en su caso, **ejercer la representación del Ejecutivo del Estado en los asuntos de su competencia en materia de litigios previstos en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, así como atender la promoción y defensa de los asuntos del Ejecutivo del Estado en los tribunales competentes; [...].

<sup>16</sup> **Artículo 23.** A la Consejería Jurídica, le corresponde el ejercicio de las atribuciones siguientes: [...]

**VI.** Representar al Poder Ejecutivo, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria; [...].

<sup>17</sup> Fojas 1057 a 1078 del expediente.

<sup>18</sup> **Artículo 22.**

1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva: [...]

I) Tener la representación legal del Congreso para rendir informes en juicios de amparo, actuar en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, e intervenir en cualquier litigio o acto jurídico, y delegarla en la persona o personas que resulte necesario; [...].

**Artículo 54. 1.** En los recesos del Congreso, el presidente de la Diputación Permanente ejercerá, en lo conducente, las atribuciones que esta ley confiere al presidente de la Mesa Directiva".

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

26. El Poder Ejecutivo considera que la demanda es improcedente porque la totalidad de los argumentos formulados son inoperantes, por partir de premisas falsas. Este Tribunal no advierte con ello la actualización de una causal de improcedencia prevista por la ley reglamentaria en la materia, además de que su determinación, por involucrar planteamientos relativos al fondo, requiere entrar al estudio de los conceptos de invalidez hechos valer por el Municipio actor. En consecuencia, se desestima la causa de improcedencia aducida.<sup>19</sup>
27. Por su parte, el Poder Legislativo argumenta, en relación con varios artículos impugnados, que el Municipio no acreditó que le generen una afectación y, en consecuencia, que no demostró contar con interés legítimo para impugnar estos artículos. Por ello, argumenta que debe sobreseerse en la controversia constitucional en relación con estos artículos, de conformidad con el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria.
28. Este Tribunal Pleno considera que la actualización de la causal de improcedencia no resulta evidente y su análisis se encuentra vinculado con el estudio del fondo del asunto. Esto es así, ya que para dar respuesta al argumento del Poder Legislativo local resulta indispensable realizar un análisis jurídico de las disposiciones constitucionales que el Municipio considera vulneradas y de los artículos impugnados, así como una valoración de las pruebas que fueron ofrecidas. Dado que el análisis y la valoración correspondiente involucran el estudio de fondo del asunto, también se desestima esta causal de improcedencia.
29. Con las anteriores consideraciones se agotó el análisis de las causales de improcedencia planteadas por las partes. Sin embargo, previo al estudio de fondo, este Tribunal Pleno procede a exponer la única causal de improcedencia que advierte de oficio, en cumplimiento del artículo 19, último párrafo, de la ley reglamentaria.<sup>20</sup>
30. En la parte inicial de su escrito de demanda, el Municipio actor señala como normas impugnadas a los artículos 41, 61 y 72 de la LAHT. Sin embargo, en sus conceptos de invalidez el Municipio no expresa argumento alguno para demostrar la inconstitucionalidad de estos tres preceptos. Es criterio de este Alto Tribunal que el pronunciamiento de constitucionalidad respecto de un artículo en la controversia constitucional puede ser en suplencia de la queja, pero nunca de oficio ante la inexistencia de argumentos del actor.<sup>21</sup> En consecuencia, se sobresee en la controversia constitucional en relación con los artículos 41, 61 y 72 de la LAHT.

## VIII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

31. Antes de abordar los conceptos de invalidez relacionados con la materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos, es pertinente tener presente el contenido del artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, lo que este Tribunal Pleno ha sostenido en el tema, así como algunas cuestiones generales previstas por la LGAH.
32. El texto del artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el siguiente:

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

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

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

<sup>19</sup> Sirve de fundamento a lo anterior el criterio contenido en la tesis 92/99, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE**", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo X, septiembre de 1999, pág. 710.

<sup>20</sup> "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio".

<sup>21</sup> Véase la tesis aislada VI/2011, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO**", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXIV, agosto de 2011, pág. 888.

- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.
- En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;
33. Este Tribunal Pleno ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto del tema de asentamientos humanos, al resolver las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009, promovidas respectivamente por los Municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, todos del Estado de Nuevo León, resueltas en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once, por unanimidad de once votos,<sup>22</sup> en las que esencialmente señaló lo siguiente:
- a) La materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en la misma. Ello de conformidad con la adición al artículo 73 de la Constitución Federal de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis.<sup>23</sup>
- b) El artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal, establece que el Congreso tiene la facultad de expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir la finalidad prevista en el artículo 27 constitucional.
- c) En la materia de asentamientos humanos las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, la materia cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.
- d) La primera Ley General de Asentamientos Humanos, de mil novecientos setenta y seis, establecía la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijaba las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definía los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. En mil novecientos ochenta y uno y mil novecientos ochenta y cuatro fue modificada para incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 constitucional.
- e) Existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: la vía normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y la vía de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios de congruencia, coordinación y ajuste.
- f) El artículo 115, fracción V, enumera las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, con la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas.
- g) La intervención del municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, no pudiendo ser éste un mero ejecutor de la misma, pues debe tener una intervención real y efectiva en ella.
34. El veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, se expidió la LGAH. Esta ley, en cuanto a sus objetivos, fue más ambiciosa que la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, como se advierte del texto de su artículo 1:
- Artículo 1.** La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

<sup>22</sup> De estos asuntos derivaron, entre otros, los siguientes criterios de este Tribunal Pleno:

Tesis jurisprudencial 15/2011, de rubro "ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL", consultable en el semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXIV, agosto de 2011, pág. 886. Tesis jurisprudencial 16/2011, de rubro "ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXIV, agosto de 2011, pág. 888. Tesis jurisprudencial 17/2011, de rubro "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXIV, agosto de 2011, pág. 887.

<sup>23</sup> Conviene señalar que esta disposición sufrió una reforma mediante decreto publicado el 29 de enero de 2016, cuyo contenido es el siguiente: "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: [...] XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;"

Las disposiciones de esta Ley tienen por objeto:

- I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente;
  - II. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional;
  - III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación de la Fundación, Crecimiento, Mejoramiento, consolidación y Conservación de los Centros de Población y Asentamientos Humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos;
  - IV. Definir los principios para determinar las Provisiones, Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los Centros de Población, y
  - V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia.
35. En comparación con su antecesora, la LGAH incorporó entre sus objetivos la fijación de criterios para que existiera efectiva congruencia, coordinación y participación entre los distintos órdenes de gobierno para la planeación de los centros de población y asentamientos humanos (fracción III del artículo 1, antes citado).
36. A continuación, se procede al análisis de los planteamientos de invalidez formulados por el municipio actor. Para efectos de claridad y metodología, se agruparán los conceptos de invalidez de la siguiente forma:

Tema	Artículos impugnados
A. Impugnaciones en las que no se acredita la afectación al ámbito competencial del Municipio actor	Artículo 4, fr. XXXII, y artículo 11, fr. XXI
	Artículo 5, fr. XI y XII, y artículo 6
	Artículo 12, fr. XXXVI
	Artículo 33
	Artículo 42
B. Inalienabilidad de los bienes que los fraccionadores deben donar al Municipio	Artículo 4, fr. V, y 156, fr. II
C. Conformación del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Artículos 19, 20 y 21, fr. XXI
D. Conformación de las Comisiones Metropolitanas de Desarrollo Urbano	Artículos 38 y 43
E. Discrepancias entre lo dispuesto por la LGAH y la LAHT en relación con las conurbaciones y el plazo para expedir o adecuar planes o programas de desarrollo urbano	Artículos 62, fr. XIII, y 64
F. Invasión de competencias en materia de zonificación	Artículo 223
G. Promoción ante el Ayuntamiento de estímulos fiscales para incentivar el cumplimiento de los instrumentos del desarrollo urbano	Artículo 232
H. Omisiones legislativas relativas relacionadas con licencias de uso de suelo, de cambio de suelo, de edificación y de funcionamiento para casinos, centros de apuestas, casas de juego o similares	Artículos 12, último párrafo, 190, 192 y 200

#### **A. Impugnaciones en las que no se acredita la afectación al ámbito competencial del Municipio actor**

37. En este apartado se abordarán los argumentos contenidos en el primer concepto de invalidez, resumidos en los párrafos **3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.7 y 3.9** de esta sentencia.
38. A fin de dar respuesta a los planteamientos, este Tribunal Pleno considera relevante precisar que la controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal. Por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la citada Norma Fundamental cuenten con interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> En ese sentido se ha pronunciado la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia al resolver los recursos de reclamación 28/2011-CA, 30/2011-CA, 31/2012 y 51/2012, fallados los dos primeros el 15 de junio de 2011, y los dos restantes el 8 de junio y el 7 de septiembre del mismo año, respectivamente, cuyo criterio confirmó el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal al resolver, en sesión de 16 de agosto de 2011, el recurso de reclamación 36/2011-CA.

39. De este modo, el hecho de que la Constitución Federal en su artículo 105, fracción I, reconozca legitimación para intervenir en una controversia constitucional a las entidades, poderes u órganos que el propio numeral menciona, es insuficiente para que, a instancia de alguno de ellos, la Suprema Corte de Justicia realice un análisis abstracto de constitucionalidad de las normas o actos impugnados desvinculado del ámbito competencial de la parte actora.
40. Por tanto, cuando el ente legitimado que promueve la controversia en contra de una norma o acto no acredita que éstos afectan su esfera de facultades o atribuciones, y más bien promueve la controversia por el mero interés de preservar la regularidad constitucional en el ejercicio de las atribuciones constitucionales conferidas a otros órganos originarios del Estado, no se dan las condiciones para que se resuelvan los temas propuestos, ya que, al no demostrarse una afectación, los planteamientos así formulados deben calificarse como infundados.<sup>25</sup>
41. Si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia a través de la controversia constitucional puede revisar la legalidad de actos y normas emitidos por autoridades del Estado, ya que el alcance de la controversia es sobre cualquier tipo de violación directa a la Constitución Federal, esta revisión de legalidad está siempre supeditada a que exista una afectación a la esfera competencial del actor,<sup>26</sup> pues de no ser así se desnaturalizaría la función de la vía de controversia constitucional permitiéndose la revisión en abstracto de un acto que de ningún modo se relaciona con quien lo impugna, convirtiendo a este Tribunal en un órgano de revisión de toda la legalidad de las actuaciones de las autoridades independientemente de la finalidad de la controversia constitucional, esto es, la salvaguarda del principio de división de poderes y del federalismo.
42. Una vez hecha la anterior precisión, en términos similares a lo resuelto en la controversia constitucional 50/2012, este Tribunal Pleno procede ahora dar respuesta a cada uno de los conceptos de invalidez hechos valer por el Municipio actor.  
**a) Impugnación de los artículos 4, fracción XXXII, y 11, fracción XXI, de la LAHT<sup>27</sup>**
43. El Municipio actor considera que el artículo 4, fracción XXXII, de la LAHT es inconstitucional porque faculta a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado a emitir un dictamen de congruencia respecto de los programas de desarrollo urbano, sin incluir dentro del parámetro de congruencia a las disposiciones de la LGAH y las políticas establecidas a nivel federal. Argumenta que lo anterior vulnera los artículos 27, 73, fracción XXIX-C, 115, fracción V, y 133 de la Constitución Federal.
44. Para el Municipio actor, este vicio también es reprochable al artículo 11, fracción XXI, de la LAHT cuando omite incluir a la legislación federal en el parámetro que usa la Secretaría para verificar la congruencia de las autorizaciones emitidas por los Ayuntamientos.
45. La síntesis previa permite advertir que el Municipio no hace valer, contra ninguno de estos preceptos impugnados, una afectación a su ámbito de competencias asignado constitucionalmente. Aunque menciona como artículos violados el 27 y el 115, fracción V, de la Constitución Federal, de los mismos no se extrae una facultad que integre su esfera de atribuciones susceptible de ser invadida por los artículos impugnados.
46. Independientemente de lo anterior, este Tribunal considera que resultaría imposible suplir la demanda en este punto, pues no se advierte una violación a la Constitución Federal. Lejos de ello, los artículos impugnados son coherentes con las relaciones de ajuste que deben existir entre planes y programas de los distintos órdenes. En este sentido, resulta orientador, a la luz de lo resuelto en la controversia constitucional 54/2009, retomar los criterios fijados por la LGAH.
47. En su capítulo relativo a los principios que deberán ser observados en toda política pública de la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, la LGAH establece la “coherencia y racionalidad”, que conlleva la promoción de perspectivas racionales, congruentes y eficientes.<sup>28</sup> Por ello, de manera clara,

<sup>25</sup> Véase el criterio contenido en la tesis 42/2015, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO**”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro 25, diciembre de 2015, tomo I, pág. 33.

<sup>26</sup> Al respecto, véase el recurso de reclamación 150/2019-CA, resuelto por este Tribunal Pleno el tres de diciembre de dos mil diecinueve por mayoría de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas, el cual es vinculante conforme al acuerdo plenario de la misma fecha. En éste se estableció que los Municipios únicamente cuentan con interés legítimo para plantear en controversia constitucional i) violaciones directas a la Constitución ii) relacionadas con la afectación de sus ámbitos competenciales. Por ello, se concluyó que los Municipios no cuentan con interés legítimo para plantear en controversias constitucionales la violación al principio de integridad de los recursos municipales por la falta de pago oportuno e íntegro de sus recursos, pues este argumento se refiere a una cuestión de mera legalidad, no a una violación directa a la Constitución.

<sup>27</sup> “**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

**XXXII.** Dictamen de Congruencia: Es el documento mediante el cual la Secretaría analiza, evalúa y califica el contenido de un programa de desarrollo urbano independientemente de su escala, respecto de las disposiciones de la presente Ley y las políticas establecidas en el Sistema Estatal;”.

“**Artículo 11.** Corresponden a la Secretaría las siguientes atribuciones:

**XXI.** Verificar que las autorizaciones emitidas por los Ayuntamientos se sujeten y sean congruentes con el Sistema Estatal y esta Ley;”.

<sup>28</sup> “**Artículo 4.** La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, Centros de Población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública. [...]”

**IV.** Coherencia y racionalidad. Adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales; así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos;”.

obliga a las entidades federativas a ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial.<sup>29</sup> Esta línea de ajuste y congruencia entre el nivel federal y el estatal, se ve justamente reflejada en la legislación y en los programas que conforman el Sistema Estatal, y acaba permeando al orden municipal, a través del denominado dictamen de congruencia y eventualmente, de las verificaciones.

48. Consecuentemente, al resultar infundados los conceptos hecho valer por el Municipio actor, este Tribunal reconoce la validez de los artículos 4, fracción XXXII, y 11, fracción XXI, de la LAHT.

**b) Impugnación de los artículos 5, fracciones XI y XII, y 6 de la LAHT<sup>30</sup>**

49. El Municipio actor considera que el legislador de Tamaulipas excede sus facultades, invadiendo las del Congreso de la Unión, al añadir dos nuevos principios para la materia de asentamientos humanos, en el artículo 5, en contraste con lo dispuesto por el artículo 4 de la LGAH. De igual forma, solicita se le tengan por reproducidos íntegramente esos argumentos, en contra del artículo 6 de la LAHT.
50. En su demanda, aduce que estos artículos violan lo dispuesto por la Constitución en el tercer párrafo del artículo 27, en la fracción V del artículo 115 y en la fracción XXIX-C del artículo 73. Sin embargo, no se extrae un tramo argumentativo que permita a este Tribunal dilucidar un principio de agravio al Municipio actor. Esto es, el actor no da razones encaminadas a demostrar la afectación que la extralimitación del legislador local genera en su ámbito competencial.
51. En realidad, los argumentos del Municipio actor se encaminan a demostrar la afectación que podría resentir la Federación, y en específico el Congreso de la Unión, por ser la autoridad competente para establecer la concurrencia entre los distintos niveles de gobierno en materia de asentamientos humanos. Por la naturaleza y finalidad del medio de control constitucional que nos ocupa, y las consideraciones que respecto del mismo se han vertido, no es posible para el Municipio actor hacer valer afectaciones competenciales a órdenes distintos al municipal.
52. Adicionalmente, se considera que, en materia de asentamientos humanos, y tal como se desprende del artículo 73, fracción XXIX-C constitucional, las entidades federativas mantienen su facultad originaria, en concurrencia con el orden federal, lo que les permite, aumentar los contenidos dispuestos por la propia ley general, adecuándose a su propia realidad, como ocurre con la adición de principios que guían la planeación, regulación y gestión de asentamientos humanos. Sobre todo, como ocurre en el caso, las entidades federativas pueden añadir contenidos acordes con lo dispuesto por el artículo 27 constitucional y con el desarrollo legislativo en materia de equilibrio ecológico y protección al medio ambiente.<sup>31</sup>
53. Lo anterior conduce a reconocer la validez de los artículos 5, fracciones XI y XII, y 6 de la LAHT.

**c) Impugnación del artículo 12, fracción XXXVI, de la LAHT<sup>32</sup>**

54. El Municipio actor argumenta que el artículo 12, fracción XXXVI, resulta inconstitucional, pues genera inseguridad jurídica. El actor señala que esta inseguridad jurídica deriva del hecho de que el artículo no establece de manera clara o precisa cuál es la autoridad estatal ante la cual el Municipio debe validar la congruencia, coordinación y ajuste de los planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano.
55. A pesar de que el Municipio sostiene que el artículo impugnado viola el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, lo cierto es que no desarrolla razones para demostrar lo anterior. En sus argumentos el Municipio actor se limita a plantear una violación a la seguridad jurídica y, en consecuencia, al artículo 16 de la Constitución Federal, sin desarrollar razonamientos adicionales que permitan establecer que esta violación se traduce en una afectación de sus competencias previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución.

<sup>29</sup> "Artículo 5. Toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en el artículo anterior, sin importar el orden de gobierno de donde emana".

<sup>29</sup> "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: [...]"

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

<sup>30</sup> "Artículo 5. La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la coordinación metropolitana y el ordenamiento territorial, deben conducirse con apego a los siguientes principios de política pública: [...]"

XI. El aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación, procurando el desarrollo sustentable y la conservación del equilibrio ecológico, estableciendo zonas de veda, parques naturales y jardines, tomando las medidas necesarias para evitar y controlar la erosión; y

XII. La reubicación de la población asentada en zonas de alto riesgo, derechos de vía y zonas de restricción hacia áreas o predios aptos para el desarrollo urbano".

"Artículo 6. Toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en el artículo anterior, sin importar el orden de gobierno de donde emana".

<sup>31</sup> Véase, en esta parte, el criterio contenido en la tesis 5/2010, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro "LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, febrero de 2010, tomo XXXI, pág. 2322.

<sup>32</sup> "Artículo 12. Corresponen a los ayuntamientos las siguientes atribuciones: [...]"

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

56. Además, no pasa desapercibido que lo que el Municipio pretende evidenciar es una violación a un derecho humano que la Constitución reconoce a todas las personas, pero no a las autoridades. Lo anterior corrobora la falta de afectación en el caso concreto, pues el Municipio plantea una violación a un derecho que no forma parte de su esfera jurídica.
57. Ahora bien, a mayor abundamiento, este Tribunal Pleno advierte que una interpretación sistemática de la LAHT permite establecer cuál es la autoridad estatal a la que hace referencia el artículo 12, fracción XXXVI, de la LAHT, por lo que no puede considerarse que genere inseguridad jurídica. Ello es así, porque la LAHT establece en sus artículos 4, fracción XXXII,<sup>33</sup> 11, fracción XXXIV,<sup>34</sup> y 74,<sup>35</sup> en relación con el artículo 4, fracción LXXV,<sup>36</sup> que la autoridad competente para dictaminar sobre la congruencia de los planes y programas municipales con el Sistema Estatal de asentamientos humanos es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Tamaulipas.
58. Por las anteriores razones, el argumento planteado debe considerarse infundado y debe reconocerse la validez del artículo 12, fracción XXXVI, de la LAHT.
- d) Impugnación del artículo 33 de la LAHT<sup>37</sup>**
59. El Municipio de Reynosa considera que el artículo 33 de la LAHT transgrede el principio de jerarquía normativa al prever que el Ejecutivo estatal y los Ayuntamientos podrán acordar la ejecución conjunta de obras o de prestación de servicios, pero omite la posibilidad de celebrar estos acuerdos con la Federación. Al respecto, el Municipio actor aduce que el precepto “no se ajusta a la concurrencia que debe existir en dichas materias, sino que solo las limita al Estado, lo que irrumpe de manera clara contra la Autonomía Municipal, [...] al no comprender a la Federación, lo que consecuentemente produce que el poder demandado, no se ajuste a lo preceptuado en la Ley General y por ende, transgrede el Poder Legislativo el principio de jerarquía normativa, además el de la concurrencia de los Poderes en materia de asentamientos humanos, lo que produce que mi representado se sujete solo al escrutinio del Estado”.
60. El Municipio actor no indicó por qué la legislación impugnada le causa perjuicio o le priva de un beneficio, por lo que carece de interés para reclamar la invalidez del artículo 33 de la LAHT. Si bien esgrime, como se ha transcrito, una afectación a su autonomía, no se advierte cómo esta norma trastoca la concurrencia en materia de asentamientos humanos y genera con ello un menoscabo a la autonomía municipal y a sus competencias en materia de asentamientos humanos.
61. Máxime que el artículo impugnado únicamente prevé la posibilidad de que el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos lleguen a un acuerdo, cuando así juzguen conveniente, sobre la ejecución conjunta de obras o la dimensión y límites de una zona metropolitana. Con ello no se somete al Municipio, ni se menoscaba alguna de sus facultades constitucionales, puesto que la celebración del acuerdo es completamente voluntaria y el artículo no le impone al Municipio el cumplimiento de alguna obligación o carga.
62. De hecho, la LGAH establece que la intervención de la Federación en este tipo de convenios sólo es obligatoria cuando se pretendan crear zonas metropolitanas para la planeación conjunta de dos o más centros de población situados en entidades federativas vecinas.<sup>38</sup> Cuando las zonas metropolitanas se ubican en el territorio de municipios de una misma entidad federativa, la LGAH establece que “serán

<sup>33</sup> “Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entiende por: [...]”

XXXII. Dictamen de Congruencia: Es el documento mediante el cual la Secretaría analiza, evalúa y califica el contenido de un programa de desarrollo urbano independientemente de su escala, respecto de las disposiciones de la presente Ley y las políticas establecidas en el Sistema Estatal;”

<sup>34</sup> “Artículo 11. Corresponden a la Secretaría las siguientes atribuciones:

XXXIV. Emitir dictamen de congruencia de los programas municipales, parciales, sectoriales, o de centro de población respecto del programa estatal o del programa metropolitano en su caso; así como de los cambios propuestos de uso de suelo que modifiquen dichos planes y programas para su posterior publicación en el Periódico Oficial del Estado;”

<sup>35</sup> “Artículo 74. Los programas parciales serán elaborados, aprobados, ejecutados y evaluados por los Ayuntamientos, previo dictamen de congruencia emitido por la Secretaría. Estos podrán convenir con el Estado, la coordinación para su elaboración o la recepción de apoyos para ese mismo efecto”.

<sup>36</sup> “Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entiende por: [...]”

LXXV. Secretaría: La Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente;”

<sup>37</sup> “Artículo 33. El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos correspondientes acordarán, cuando así lo consideren conveniente para la planeación y regulación del desarrollo urbano, la ejecución conjunta de obras o prestación más eficaz de los servicios públicos que les competen, la dimensión y los límites de una Zona Metropolitana, considerando para ello el área de influencia de un Centro de Población”.

<sup>38</sup> “Artículo 32. La Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales deberán convenir la delimitación y constitución de una Zona Metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más Centros de Población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas.

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

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

- reguladas por la legislación local”, asentando que la coordinación con autoridades federales o estatales, atenderá a los principios de la ley general.<sup>39</sup>
63. Los artículos 39 y 40 de la ley reglamentaria de la materia no permiten llegar a una conclusión distinta, puesto que esta Suprema Corte no advierte de oficio vicio de inconstitucionalidad alguno en el precepto que busca combatirse, por lo que no conduciría a un fin práctico suplir la deficiencia de la demanda.
64. En este sentido, al resultar infundado el concepto de invalidez, lo procedente es reconocer la validez del artículo 33 de la LAHT.
- e) Impugnación del artículo 42 de la LAHT<sup>40</sup>**
65. El Municipio actor considera que el artículo 42 es inconstitucional porque establece que “podrá” conformarse un Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Metropolitano por cada zona metropolitana, mientras que la LGAH establece que la conformación de estos Consejos es obligatoria.
66. Esta disrupción genera, según el actor, un menoscabo en la participación ciudadana y en el aseguramiento de la equidad de género. Argumenta que lo anterior impide que exista intervención democrática en la toma de decisiones y trastoca “la concurrencia de la Ciudadanía en la materia de Asentamientos Humanos, lo que acarrea que las atribuciones concedidas a mi representado, tanto [sic] en la fracción V del artículo 115, no puedan llevarse a cabo y tampoco materializarse”.
67. El Municipio actor no acredita qué perjuicio causa dentro de su ámbito competencial, la existencia de los Consejos Consultivos Ciudadanos de Desarrollo Metropolitano o, particularmente, su conformación obligatoria u optativa.
68. Si bien este Alto Tribunal advierte que la constitución de estos consejos puede responder a un principio democrático, reconocido constitucionalmente, y favorecer la participación ciudadana con medidas de equidad de género que podrían resultar benéficas para la población y para la planeación del desarrollo urbano, no se advierte una afectación al ámbito competencial del Municipio.
69. De hecho, el propio actor reconoce que sería violatorio de “la concurrencia de la ciudadanía en la materia de asentamientos humanos”, refiriendo con ello que la formulación potestativa de la norma impugnada violaría el derecho que la LGAH otorga a los ciudadanos para participar en la planeación, cuestión que escapa de la naturaleza del medio de control que nos ocupa, por las razones que se expresaron anteriormente.<sup>41</sup>
70. Es cierto, como aduce el Municipio de Reynosa, que la LGAH prevé en su artículo 19 la conformación de estos consejos y que, en su fracción III, prevé la conformación de órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural a cargo de municipios (“los consejos municipales de Desarrollo Urbano y vivienda”). Sin embargo, incluso ahí se habla de que su creación estará condicionada a que “sean necesarios”.<sup>42</sup>
71. Lo anterior conduce a declarar infundado el concepto de invalidez y reconocer la validez del artículo 42 de la LAHT.

<sup>39</sup> “**Artículo 33.** Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta Ley. Los gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos”.

<sup>40</sup> “**Artículo 42.** Para asegurar la consulta, opinión y deliberación de los asuntos de las Zonas Metropolitanas, competencia de la Comisión, se podrá conformar un Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Metropolitano por cada zona metropolitana, como instancia de participación social en las materias de los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas etapas de formulación, ejecución y seguimiento del programa de zonas metropolitanas.

Estos consejos se integrarán, con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector deberá conformar mayoría en el consejo. Tendrán las funciones y se organizarán en los términos de su reglamento interior. Los consejeros serán de carácter honorífico, y representativo de los sectores de la sociedad civil.

Los Consejos Consultivos Ciudadano de Desarrollo Metropolitano expedirán sus acuerdos por mayoría de votos de sus integrantes presentes, los cuales en ningún caso serán vinculantes para la Comisión y demás órganos de coordinación de la zona metropolitana”.

<sup>41</sup> Una lectura similar se realizó respecto del artículo 2º constitucional en la controversia constitucional 59/2006, promovida por el Municipio de Coaxatlán, San Luis Potosí, resuelta por unanimidad de ocho votos, bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza, de donde derivó la tesis 83/2011, de rubro “**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITEN EN SU TERRITORIO, SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA DE ATRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES CONFIERE**”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo 1, diciembre de 2011, pág. 429.

<sup>42</sup> “**Artículo 19.** Para asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano, conforme al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional previsto en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, conformarán los siguientes órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural:

I. Los consejos estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano;

II. Las comisiones metropolitanas y de conurbaciones, y

III. Los consejos municipales de Desarrollo Urbano y vivienda **de ser necesarios.**

Corresponderá a los poderes ejecutivos de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales la creación y apoyo en la operación de tales consejos, en sus respectivos ámbitos territoriales”.

## B. Inalienabilidad de los bienes que los fraccionadores deben donar al Municipio

72. El Municipio actor plantea la invalidez de los artículos 4, fracción V, y 156, fracción II, de la LAHT que se transcriben a continuación:

**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley, se entiende por: [...]

**V.** Área de Cesión: Es la superficie de terreno que los fraccionadores deben donar al Ayuntamiento a título gratuito para destinarse a áreas verdes y equipamiento urbano, que será **inalienable, intransmisible**, imprescriptible e inembargable, con excepción de lo dispuesto por esta Ley; [...].

**Artículo 156.** Son obligaciones del fraccionador las siguientes: [...]

**II.** Ceder a favor del municipio dentro del fraccionamiento de su diseño unifamiliar conteniendo para una vivienda por lote como destino para área pública, el trece por ciento calculado sobre el área vendible para el caso de proyectar en su diseño vialidades terciarias de 15.50 metros; en el supuesto de proyectar vialidades terciarias de 13.50 metros, el área de donación correspondiente será del quince por ciento calculado sobre el área vendible. Esta área será **inalienable, inembargable, imprescriptible e intransmisible**. El sesenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse para áreas verdes que serán utilizadas como parques, jardines, plazas públicas u otros usos relativos al esparcimiento; el cuarenta por ciento restante deberá destinarse para el equipamiento urbano de interés público, como el relacionado con servicios de educación, salud, deporte, cultura y seguridad pública, entre otros. **Como excepción a lo antes citado en esta misma fracción, cuando se trate de organismos o instituciones públicas del Estado, cuyos fines estén relacionados con los usos a que se refiere esta fracción, se podrá transmitir la propiedad de las superficies de equipamiento que se autoricen por el Ayuntamiento, y que en todo caso se justifiquen como estrictamente necesarias para su funcionamiento;** [...].

73. En contra de estos artículos, plantea que, al impedir al Municipio enajenar o transferir bienes inmuebles cedidos por los fraccionadores, se viola lo dispuesto por las fracciones II y V del artículo 115 constitucional.
74. Al respecto, es necesario precisar que, aunque el Municipio actor impugna la totalidad de la fracción V del artículo 4 y la fracción II del artículo 156, solamente dirige argumentos para controvertir el carácter **inalienable e intransmisible** del área de cesión. En virtud de este acotamiento, la pregunta que este Tribunal Pleno debe resolver es si invade las facultades del Municipio actor, previstas en las fracciones II y V del artículo 115, que el legislador local haya establecido la inalienabilidad e intransmisibilidad como regla general para las áreas de cesión previstas en la LAHT.
75. Al resolver la controversia constitucional 67/2011, el Pleno de esta Suprema Corte se vio enfrentado a una problemática similar a la que en el caso nos ocupa, pues ahí se planteaba la constitucionalidad de la prohibición que estatúa el artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán para efectuar “venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación” de los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales.<sup>43</sup>
76. En sesión pública de veintiuno de febrero de dos mil trece, por mayoría de ocho votos,<sup>44</sup> se declaró inválido este artículo, porque se consideró que incidía “negativamente en el esquema de competencias que se reconocen al Municipio actor, de acuerdo al artículo 115, fracción V, constitucional y, en última instancia, en su autonomía”.
77. Conviene traer el razonamiento toral seguido en ese asunto, por la relación que pudiese guardar con el presente:

Dejando atrás el desglose del espectro normativo apuntado, lo reseñado hasta este punto pone de manifiesto que **el Congreso del Estado de Michoacán**, en uso de las atribuciones conferidas en el ámbito de las competencias concurrentes en materia de desarrollo urbano, con objeto de imprimir efectividad a los principios de los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, primordialmente con miras a la satisfacción del bien social, **se encuentra en aptitud de establecer limitaciones o modalidades a la disposición de los bienes inmuebles** del estado y los municipios, incluyendo aquellos adquiridos por transferencia o donación de desarrollos; lo que, además, coincide con la facultad concedida en el artículo 44, fracción VIII, de la Constitución Local.

Pues bien, es a partir de la obtención de esa premisa desde donde se aprecia la eficacia de la invalidez alegada en cuanto al rubro que se analiza, porque el contenido de la **prohibición** que estatuye el artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán que se reclama, para la venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación, los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales; y,

<sup>43</sup> Por resultar necesario para el entendimiento del precedente en cita, se transcribe el artículo entonces impugnado:

**Artículo 136.** La compra, venta, donación, cesión o gravamen de bienes inmuebles municipales, requerirá de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento.

No podrán ser sujetos de venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación, los bienes inmuebles municipales adquiridos por:

I. Donación de desarrollos habitacionales; y

II. Transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales.

Las áreas verdes de donación, deberán ser espacios jardinados, el fraccionador tendrá la obligación de equiparlas para tales efectos. El Ayuntamiento deberá incorporarlas como áreas de uso común de dominio público.

Los proyectos de construcción de obras de equipamiento urbano que se pretendan realizar en áreas de donaciones estatales o municipales, deberán contar con la aprobación mayoritaria de los vecinos del desarrollo que generó el área de donación” (énfasis añadido).

<sup>44</sup> Esta mayoría estuvo conformada por los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Franco González Salas, Valls Hernández y Pérez Dayán votaron en contra.

transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales, resulta frontalmente ajeno al referido ámbito de facultades del Congreso Local, que incide negativamente en el esquema de competencias que se reconoce al Municipio actor, de acuerdo al artículo 115, fracción V, constitucional y, en última instancia, en su autonomía.

Cierto, en la especie, la causa que actualiza dicha transgresión deriva de la circunstancia de que los extremos de su integración o diseño (imposibilidad absoluta), lejos de coincidir con la esfera de competencia estatal en el establecimiento de modalidades para la disposición de ese tipo de bienes, con miras a garantizar un fin de utilidad pública, involucra un exceso en el ejercicio de ésta, en tanto que en automático se excluye cualquier posibilidad para la realización de los actos relacionados con su enajenación, permuta, donación, cesión o comodato, lo que resulta incompatible con el esquema de competencias concurrentes que en ese ámbito también se conceden al municipio, así como con el principio de autonomía municipal.

Lo anterior si se toma en cuenta que, como se señalaba en otra parte de este estudio, el municipio también participa de la concurrencia en esta materia, al tenor de lo dispuesto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, que establece: [se transcribe]

En congruencia con la delimitación del marco constitucional, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Constitución del Estado de Michoacán y el Código de Desarrollo Urbano de esa Entidad prevén la participación del municipio en la materia de desarrollo urbano a partir de diversas disposiciones, entre las que conviene identificar las siguientes: [se transcriben disposiciones]

Del contenido de los dispositivos transcritos se aprecia que en el ámbito del desarrollo urbano se reconoce al municipio el ejercicio de facultades relacionadas con: administración de planes de desarrollo; autorización, control y vigilancia en la utilización del suelo; promoción y realización de acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; administración de reservas territoriales; gestión de recursos económicos para la formulación o actualización de los programas de desarrollo urbano; promoción y ejecución de obras para que los habitantes del municipio cuenten con vivienda digna, equipamiento, infraestructura y servicios adecuados, y, sobre todo, con la prestación de servicios públicos, entre otras tantas.

Frente al conocimiento de dichas facultades queda claro que la prevalencia o sostenimiento de la prohibición absoluta en la venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación relacionado con los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales, impediría de suyo la realización de aquéllas, en tanto esos actos, desde uno de sus ángulos, se vinculan o posibilitan el desarrollo de tales atribuciones.

Dicho de otro modo, si parte de las facultades reservadas al municipio trascienden al plano general de la administración del desarrollo urbano en el ámbito de su jurisdicción, con intención de favorecer el mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población, para lo cual se identifican diversas acciones y supuestos, incluyendo la prestación de servicios, es inconcuso que su ejecución, en ciertos casos, dependerá de la realización de actos relacionados con la venta, permuta, donación, cesión, comodato de los bienes inmuebles de referencia, sin desconocer el fin concreto de bienestar social que éstos traen aparejado.

Piénsese, por ejemplo, en la prestación de un servicio público determinado, cuya ejecución exija indispensablemente la afectación de un bien inmueble de esas características, que requiere ser cedido a un particular. Pues bien, en el caso hipotético, bajo la prohibición ya señalada, el municipio estaría impedido para prestar el servicio, en tanto carecería de un margen de actuación en ese sentido.

Por ende, como se afirmaba en líneas precedentes, si el multicitado modelo de prohibición establecido en el precepto impugnado hace nugatoria, en automático, la participación del municipio en ese esquema de competencias y materia, es claro que se configura la violación que se invoca por la actora.

En este aspecto es importante subrayar que, si bien el actuar por parte del municipio en esa materia no es exclusivo, sino que tiene que adecuarse a los planes y programas del estado, también lo es que ello no puede llevar al extremo contrario de considerar que el municipio debe quedar a merced de las decisiones del Estado, en tanto a aquél debe respetarse un espacio de autonomía efectiva.<sup>45</sup>

78. La idea que prevaleció fue que la norma impugnada no se limitaba a establecer modalidades a la propiedad del municipio encaminadas a garantizar fines de utilidad pública relacionados con los asentamientos humanos pues establecía una prohibición de enajenación en todos los casos que constreñía de forma indebida las facultades en materia de desarrollo urbano y primordialmente, de prestación de servicios públicos a cargo del Municipio, a la luz de la fracción V del artículo 115. Para la sentencia, solamente de manera refractaria, terminaba por afectarse su facultad para manejar su patrimonio, en términos de la fracción II del artículo 115.
79. De hecho, en el precedente en cita se reconoció la facultad de la entidad federativa para establecer modalidades, derivada del artículo 27, 73, fracción XXIX-C, y 115, fracción V, de la Constitución Federal, pero se consideró que, dada la configuración específica de la norma impugnada en ese asunto resultaba nugatoria de las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos y refractariamente, de su autonomía.
80. De conformidad con el criterio establecido en este precedente, los planteamientos del municipio actor resultan **fundados**. Ello es así porque, al igual que el artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, los artículos 4, fracción V, y 156, fracción II, de la LAHT no se limitan a establecer modalidades a la disposición por parte del Municipio de las áreas de cesión, con la intención de lograr fines de utilidad pública en materia de asentamientos humanos, sino que prevén la inalienabilidad e intransmisibilidad de éstas áreas, lo que se traduce en una prohibición de realizar cualquier acto de

<sup>45</sup> Página 55 y siguientes, de la controversia constitucional 67/2011.

enajenación de las mismas. Esta prohibición es aplicable incluso en el caso en el que éstas áreas dejen de ser útiles para los fines en materia de asentamientos humanos a los que fueron destinadas. Por lo anterior, las normas impugnadas impiden al Municipio disponer de las áreas de cesión, lo que a su vez imposibilita el cumplimiento de sus facultades y le niega una intervención real y efectiva en materia de asentamientos humanos.

81. No pasa desapercibido para este Tribunal Pleno que en la parte final del artículo 156, fracción II, de la LAHT se establece un supuesto de excepción al carácter inalienable de estos bienes. En ésta se prevé que la superficie de las áreas de cesión que sean destinadas a equipamiento urbano de interés público podrán transmitirse, con autorización del Ayuntamiento, a organismos o instituciones públicas del Estado con fines relacionados con servicios de educación, salud, deporte, cultura y seguridad pública, siempre que se justifique que las áreas son estrictamente necesarias para su funcionamiento.
82. Sin embargo, lo anterior no modifica la conclusión alcanzada anteriormente. Ello es así, en primer lugar, porque la fracción únicamente permite la transmisión de la propiedad, en este supuesto de excepción, del cuarenta por ciento de las áreas de cesión, es decir, de aquéllas que son destinadas a equipamiento urbano.<sup>46</sup> Así, se mantiene una prohibición absoluta de todo acto de enajenación del sesenta por ciento de las áreas de cesión propiedad del municipio que, conforme al mismo artículo, deben destinarse a áreas verdes.
83. En segundo lugar, el artículo 156, fracción II, únicamente permite la transmisión de propiedad de las superficies destinadas a equipamiento urbano a organismos o instituciones públicas del Estado. Sin embargo, en la controversia constitucional 67/2011, al ejemplificar las razones por las que la norma impugnada en ese asunto era inconstitucional, se señaló que, para que el municipio pueda cumplir con sus facultades en materia de asentamientos humanos y, particularmente, con la prestación de los servicios públicos relacionados, puede resultar necesario que estos bienes sean cedidos a particulares.
84. Con las consideraciones anteriores no se pretende desconocer la importancia de garantizar que las áreas de cesión sean utilizadas para fines específicos de utilidad pública. Es pertinente recordar que el artículo 27 de la Constitución Federal, en su párrafo tercero, prevé la *obligación* de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos, “a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.
85. En sintonía con este mandato de optimización, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de asentamientos humanos que establecería la competencia entre los distintos órdenes, “con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”. Cumpliendo este mandato, la LGAH estableció la concurrencia entre los distintos órdenes, **haciendo explícita en su artículo 76 la facultad de la legislatura local para tomar medidas que garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y establecer para tales efectos, áreas de cesión para destino público ya sea como áreas verdes o equipamiento.**<sup>47</sup>
86. Conforme al precepto en cuestión, las áreas de cesión tienen finalidades específicas, relacionadas con la dotación suficiente de espacios públicos por habitante. Son precisamente estas finalidades las que justifican que se obligue a los fraccionadores a donar a título gratuito un porcentaje del área de su terreno. En consecuencia, es congruente que se regulen las áreas de cesión para garantizar que su transmisión o los recursos adquiridos por la misma sean instrumentales para estas finalidades. Sin embargo, como se señaló anteriormente, las normas que hagan lo anterior deben ser compatibles con el ejercicio de las facultades exclusivas del Municipio, así como con el reconocimiento de una intervención real y efectiva en materia de asentamientos humanos,<sup>48</sup> lo que no sucede cuando las normas, en vez de modular la disposición de las áreas de cesión, la imposibilitan.
87. En función de las consideraciones antes expuestas, debe declararse la invalidez de la porción normativa “inalienable, intransmisible” del artículo 4, fracción V, así como de las porciones normativas “inalienable,” “e intransmisible” del artículo 156, fracción II, ambos de la LAHT. Asimismo, dado que se trata de una excepción a la regla de inalienabilidad e intransmisibilidad que se declara inconstitucional, también debe

<sup>46</sup> La LGAH define al equipamiento como al conjunto de inmuebles, instalaciones, constricciones y mobiliario que sirve para ofrecer a la población “servicios urbanos” (artículo 3º, fracción XVII), entendidos como las actividades y servicios públicos prestados por la autoridad competente para satisfacer necesidades colectivas de los Centros de Población (artículo 3º, fracción XXXII).

<sup>47</sup> “Artículo 76. Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de Densificación, **garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables**, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a Densificación.

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

<sup>48</sup> Véase el criterio contenido en la tesis 17/2011, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro “**ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA**”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXIV, agosto de 2011, pág. 887.

declararse la invalidez de la porción normativa “Como excepción a lo antes citado en esta misma fracción, cuando se trate de organismos o instituciones públicas del Estado, cuyos fines estén relacionados con los usos a que se refiere esta fracción, se podrá transmitir la propiedad de las superficies de equipamiento que se autoricen por el Ayuntamiento, y que en todo caso se justifiquen como estrictamente necesarias para su funcionamiento” del artículo 156, fracción II de la LAHT.

### C. Conformación del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

88. El Municipio actor impugna los artículos 19, 20 y 21 de la LAHT.<sup>49</sup> Considera que la creación del Consejo Estatal menoscaba las atribuciones municipales previstas en el artículo 115 y convierte al Municipio en un mero ejecutor de lo decidido por entes, en su mayoría, estatales.
89. Aunque el Municipio de Reynosa no ahonda en las atribuciones precisas que estima invadidas, sí pone énfasis en la integración del Consejo Estatal y en su representación minoritaria dentro del mismo, lo que argumenta que disminuye su posibilidad de intervenir en la toma de decisiones, pues prevalecerá siempre la votación mayoritaria. El Municipio cita como sustento lo resuelto en la controversia constitucional 7/98, fallada el veintiséis de octubre de dos mil.
90. En esa controversia se analizó la constitucionalidad de una disposición normativa contenida en el Reglamento para la Integración y Funcionamiento de los Consejos de Desarrollo para el Bienestar Social del Estado de Tamaulipas, por la que, como indica su denominación, se preveía la constitución de estos Consejos y se les facultaba para “analizar, jerarquizar y **autorizar democráticamente las obras, proyectos y acciones para el desarrollo social**” propuestas por las comunidades. Justamente, la fracción que establecía esta facultad fue declarada inválida, pues se consideró que con ella se lesionaba la autonomía municipal, violando la fracción I del artículo 115 constitucional. En tal ocasión se dijo que esos

<sup>49</sup> “Artículo 19. Este Consejo Estatal estará integrado por:

I. El Gobernador del Estado, quien lo presidirá en forma directa o a través del titular de la Secretaría;

II. El Secretario de Obras Públicas;

III. El Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente quien fungirá como Secretario Técnico;

IV. El Subsecretario de Desarrollo Urbano, quien fungirá como Secretario de Actas;

V. El Subsecretario de Medio Ambiente, el Director General de la Comisión Estatal del Agua y el Director General del Instituto Tamaulipeco de Vivienda y Urbanismo, quienes fungirán como Vocales;

VI. Los ayuntamientos estarán representados en el Consejo por el Presidente Municipal o por el Titular del área competente en la materia que en forma expresa sean designados para ello;

VII. Los presidentes o directores, según el caso, de las Cámaras empresariales, Institutos de Planeación, Colegios de Profesionistas, Asociaciones Civiles, Sociedades Civiles, Agrupaciones Patronales, Sindicatos, Organizaciones no Gubernamentales que estén constituidas con carácter estatal y, en general, entes representativos de la sociedad, conforme a la invitación que les formule el Ejecutivo del Estado; y

VIII. Los delegados en el estado de las dependencias y entidades federales, cuya función esté relacionada con el ordenamiento territorial y la protección del ambiente”.

“Artículo 20. Para garantizar que el Consejo Estatal sea representativo conforme a un sistema de planeación democrática, una vez integrado, acordará sus reglas de operación, se definirá el número de miembros, con perspectiva de género en todo caso, sesionará cuando menos dos veces al año de manera ordinaria y de manera extraordinaria las veces que sea necesaria”.

“Artículo 21. El Consejo Estatal tendrá como funciones:

I. Analizar, evaluar y emitir recomendaciones a las autoridades sobre la ejecución y cumplimiento de los planes y programas de desarrollo urbano estatal, regional, de zona metropolitana;

II. Emitir recomendaciones a las autoridades para promover la participación social en los procesos de formulación, ejecución, evaluación y modificación de los planes de desarrollo urbano estatal, regional, de zona metropolitana;

III. Recibir y canalizar ante las autoridades competentes, los estudios, propuestas y demandas, que en materia de desarrollo urbano le presenten personas o grupos de la comunidad;

IV. Emitir opiniones y recomendaciones sobre las acciones, obras, inversiones y servicios que contemplen los planes y programas de desarrollo urbano estatal, regional, de zona metropolitana, de acuerdo a la prioridad de estos;

V. Opinar sobre los proyectos de infraestructura urbana, así como de equipamientos y servicios públicos de importancia estatal, regional y metropolitana;

VI. Proponer a las autoridades la creación o aplicación de instrumentos de planeación, administración, jurídicos, financieros y fiscales, que promuevan el desarrollo urbano, regional y metropolitano;

VII. Dar seguimiento y evaluar las acciones que en materia de infraestructura, equipamiento y servicios públicos que incidan en el desarrollo urbano;

VIII. Proponer acciones encaminados a la protección del patrimonio cultural inmueble y la imagen urbana;

IX. Promover y encauzar la investigación académica, la capacitación y la asistencia técnica integral para apoyar el desarrollo urbano del Estado;

X. Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones sociales en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano del Estado;

XI. Apoyar a las autoridades en la promoción y difusión de los planes y programas de desarrollo urbano;

XII. Proponer a las autoridades estatales y municipales los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública; proponer las políticas, programas estudios y acciones específicas en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales o extranjeros, en el ordenamiento territorial y desarrollo urbano;

XIII. Informar a la opinión pública sobre los aspectos de interés general relativos a las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano;

XIV. Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones;

XV. Expedir su reglamento interior y, en su caso, modificarlo;

XVI. Recomendar a las autoridades competentes la realización de auditorías a programas prioritarios, cuando existan causas que lo ameriten; y

XVII. Las demás funciones que se le atribuyan en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y en esta Ley”.

organismos de planeación debían limitarse a “apoyar y coordinar a las autoridades estatales y municipales, así como a los particulares” para que se diera la concurrencia entre estos diversos actores en el desarrollo social de los municipios, “pero no para la toma de decisiones en estas materias, cuya competencia es exclusiva, en el ámbito municipal, de los Ayuntamientos”.<sup>50</sup>

91. En el caso concreto es importante analizar la estructura y funciones del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, cuya invalidez se demanda por el Municipio actor. El Consejo Estatal está previsto en el Capítulo IV denominado “De los órganos consultivos” y conforme con lo dispuesto en el artículo 17 –no impugnado– de la LAHT, es un órgano que asegura “la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y metropolitano” y que será creado por el Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias. Existen a la par, de acuerdo con el mismo artículo, los Comités Municipales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
92. Por su parte, el artículo 18 lo define como un organismo auxiliar del Poder Ejecutivo del Estado que conocerá de asuntos relacionados con la materia de ordenamiento territorial en sentido amplio, a petición del Gobernador del Estado, la Secretaría o los Ayuntamientos, “de los que emitirá su opinión”. En lo que concierne a sus funciones específicas, el artículo 21 de la LAHT establece que consisten en emitir recomendaciones (fracciones I, II, IV, V y XVI), canalizar y encauzar con autoridades competentes las propuestas presentadas por la sociedad (fracciones III y IX), proponer acciones y programas (fracciones VI, VIII y XII), promover e impulsar la participación ciudadana (fracciones X y XI) y dar seguimiento y evaluar las acciones, así como informar a la población sobre los resultados y temas relevantes en la materia (fracciones VII y XIII). Finalmente, para su actuar, está facultado para expedir un reglamento interior (fracción XV) e integrar comisiones de trabajo (fracción XIV).
93. Estas funciones son congruentes con las atribuciones que, conforme al artículo 21 de la LGAH, deben tener los consejos estatales de ordenamiento territorial y planeación, consistentes en emitir opiniones y recomendaciones (fracciones I y IX), proponer acciones y programas (fracciones I, IV, V, VII, VIII, X), promover e impulsar la participación ciudadana (fracción II), dar seguimiento y evaluar acciones, así como informar a la opinión pública sobre los resultados y temas relevantes en la materia (fracciones III, VI, y XI), expedir sus reglamentos internos (fracción XIII) e integrar comisiones y grupos de trabajo (fracción XII).
94. Si bien es cierto, como afirma el Municipio actor, que su representación a través del Presidente Municipal o del Titular del área competente designado, es minoritaria dentro de la conformación del Consejo (artículo 19 LAHT), lo cierto es que el mismo no contraviene las facultades del orden municipal ni participa de procesos deliberativos que le correspondan a éste. Como ha quedado detallado en los párrafos precedentes, las funciones del citado Consejo radican en emitir su opinión y promover la participación ciudadana en la deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación, auxiliando al Poder Ejecutivo del Estado.
95. Por lo anterior, aplicando el criterio adoptado en la controversia constitucional 7/98, en el caso concreto estamos frente a un Consejo cuya función se limita a apoyar y a coordinar la intervención de los diversos actores en la materia, sin acordarle un poder de decisión que transgreda la autonomía municipal.
96. La propia LGAH en su artículo 19 prevé que “corresponderá a los poderes ejecutivos de las entidades federativas, ..., la creación y apoyo en la operación de tales consejos [Consejos Locales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano]”.
97. De lo anterior se sigue el reconocimiento de validez de los artículos 19, 20 y 21 de la LAHT.

#### **D. Conformación de las Comisiones Metropolitanas de Desarrollo Urbano**

98. El Municipio actor combate el diseño de las Comisiones Metropolitanas de Desarrollo Urbano que son los órganos colegiados responsables de la coordinación entre Municipios integrantes de una zona metropolitana y la entidad federativa. Impugna su conformación prevista en el artículo 38 de la LAHT, así como su mecánica de votación, establecida en el artículo 43 del mismo instrumento normativo.<sup>51</sup> Argumenta

<sup>50</sup> Controversia constitucional 7/98, página 139. Véase también la tesis jurisprudencial 152/2000, emitida por este Tribunal Pleno, que derivó de este asunto, de rubro “CONSEJOS DE DESARROLLO PARA EL BIENESTAR SOCIAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. EL ARTÍCULO 9o., FRACCIÓN IV, DEL REGLAMENTO PARA SU INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO, PUBLICADO EL PRIMERO DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS, TRANSGREDE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, diciembre de 2000, pág. 765.

<sup>51</sup> “Artículo 38. Una vez integrado y publicado el convenio de coordinación de la zona metropolitana, deberá constituirse la Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano, que tendrá carácter permanente y se integrará por:

I. El Gobernador del Estado, quien será el Presidente de la Comisión Metropolitana y, tendrá voto de calidad, en caso de empate;

II. El Titular de la Secretaría, que fungirá como Secretario Técnico, y en ausencia del Gobernador fungirá como Presidente;

III. Los Ayuntamientos de los Municipios que integran la Zona Metropolitana respectiva, representados por sus Presidentes Municipales o por quien se le delegue la representación del Municipio;

IV. El Titular de la Secretaría de Finanzas del Estado;

V. El Titular de la Secretaría de Obras Públicas;

VI. El Titular de la Comisión Estatal del Agua;

VII. El Titular de la Dirección General del Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Tamaulipeco de Vivienda y Urbanismo del

que las decisiones de la Comisión se toman por mayoría de votos de sus integrantes y la mayoría de éstos son funcionarios estatales, lo que tiene como consecuencia que se le someta como mero ejecutor y no se le permita concurrir en la toma de decisiones, afectando su autonomía municipal.

99. Como cuestión previa, es importante notar que, si bien no existe en la Constitución Federal una referencia explícita a la gobernanza metropolitana, sí se prevé la planeación conjunta y la prestación coordinada de servicios por parte de los Municipios y las entidades federativas.<sup>52</sup>

Estado:

**VIII.** El Delegado, o quien éste designe, de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal;

**IX.** El Delegado Estatal, o quien éste designe, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recurso (sic) Naturales del Gobierno Federal;

**X.** El Delegado o quien éste designe, de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), organismo administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recurso (sic) Naturales del Gobierno Federal; y

**XI.** El Delegado o persona que éste designe del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

Los integrantes de la Comisión que tendrán derecho a voz y voto, son los citados en las fracciones I, II, III y IV, los citados en las fracciones V a XI, sólo tendrán derecho de voz.

Los integrantes de la Comisión ejercerán su encargo dentro de la misma con carácter honorífico. Cada integrante de la Comisión designará a su suplente, debiendo notificarlos por escrito a la Comisión.

Las designaciones de los funcionarios a que se refiere las fracciones VIII a la XI del primer párrafo de éste artículo, cuando no sea el Delegado, deberán constar por escrito, y en el caso de los suplentes, todas las designaciones deberán constar por escrito. Cuando no se presenten a la sesión de integración, o en las dos siguientes, sin que se designe por el Delegado a su representante y suplente, se les tendrá por no integrantes de la Comisión, sin que su ausencia afecte a la integración y funcionamiento de la misma, sin perjuicio de que se integren con posterioridad.

Los integrantes de la Comisión durarán en éste encargo únicamente el tiempo correspondiente al del ejercicio del cargo que ostenten.

Por acuerdo de los integrantes permanentes de la Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano respectiva, con derecho a voto, podrá invitarse a participar a las sesiones respectivas a representantes de otras dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, o a cualquier ciudadano, organización o persona moral pública o privada que en razón de su experiencia o área de conocimiento puedan contribuir a la mejor comprensión de los asuntos que se vayan a discutir, quienes no tendrán derecho a voto.

La Comisión deberá tener comités técnicos integrados por los Subsecretarios o Directores de las Dependencias Estatales competentes en materia de finanzas, desarrollo urbano y obras públicas y por los Titulares Municipales de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Secretaría de Finanzas Municipal, y los representantes de las Dependencias Federales que incidan en el desarrollo urbano, para la formulación de los programas de ordenación de las zonas metropolitanas y proyectos derivados de éstos, así como para la coordinación de los distintos proyectos, obras acciones, servicios e inversiones necesarias para la realización de las acciones convenidas. Estos comités técnicos sesionarán permanentemente".

**"Artículo 43.** Las Comisiones (sic) Metropolitana de Desarrollo Urbano deberán (sic) contar con su reglamento interno, el cual será aprobado por las mismas (sic), en el que establecerán las reglas de actuación y participación de quienes la integran. Este reglamento deberá ser publicado en el Periódico Oficial del Estado, y para su expedición se hará considerando en lo que corresponda las siguientes bases:

**I.** Se reunirá de forma trimestral, a convocatoria de su Presidente o del Titular de la Secretaría, quien citará por escrito con por lo menos cinco días hábiles de anticipación, señalando la fecha, hora y lugar, así como los asuntos que se tratarán, remitiendo junto con la convocatoria, la documentación necesaria, en formato digital o impreso para el análisis de los asuntos que conocerán. Sus sesiones requerirán un quórum legal de por lo menos la mitad más uno de sus integrantes; la ausencia del Ejecutivo del Estado será suplida por el Titular de la Secretaría, la ausencia de los Presidentes Municipales será suplida por el Titular del área competente en la materia de desarrollo urbano, y que en forma expresa sea designado para ello o por quien se le delegue la representación legal del Municipio, en los términos del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas;

**II.** Los acuerdos de la Comisión se tomarán por mayoría de votos de los integrantes presentes, con derecho a voto. Cuando un asunto no alcance la cantidad de votos necesarios para su aprobación, podrá ser sometido a consideración de la Comisión en la siguiente sesión, ya sea ordinaria o extraordinaria, pudiendo ser aprobado por mayoría de los presentes con derechos (sic) a voto; si no fuera aprobado, se desechará la propuesta;

**III.** Para realizar sesiones extraordinarias se requerirá de la convocatoria del Presidente de la Comisión, del Titular de la Secretaría o de la mayoría de los Municipios, por conducto de los respectivos Presidentes Municipales, citándose por escrito con por lo menos cinco días hábiles de anticipación, señalando la fecha, hora y lugar, así como los asuntos que se tratarán, remitiendo junto con la convocatoria, la documentación necesaria, en formato digital o impreso para el análisis de los asuntos que conocerán;

**IV.** Los integrantes de la Comisión podrán solicitar al Presidente que someta a consideración de la misma diversas propuestas o proyectos, proveyendo la información necesaria para su análisis. Corresponderá a la Presidencia presentar a consideración de la Comisión los proyectos cuando los considere debidamente integrados;

**V.** Corresponderá al Presidente de la Comisión:

a) Ejercer el voto de calidad, en caso de empate;

b) Convocar a las sesiones de la Comisión;

c) Recibir y poner a consideración de la Comisión, las propuestas o proyectos de los integrantes de la Comisión;

d) Poner a consideración de la Comisión el Plan de trabajo, los convenios y acuerdos señalados en esta Ley;

e) Instruir al Secretario Técnico, para la elaboración de proyectos de normatividad, reglas, metodologías, formatos y requisitos técnicos necesarios para el desarrollo de los trabajos de la Comisión; y

f) Las demás que resulten necesarias para el ejercicio de las funciones y facultades de la Comisión y las que establezca el reglamento interno.

**VI.** Corresponderá al Secretario Técnico:

a) Brindar el apoyo técnico necesario a la Presidencia para el desarrollo de sus funciones;

b) Proponer la normatividad, reglas, metodologías, formatos y demás requisitos técnicos necesarios para el desarrollo de los trabajos de la Comisión;

c) Llevar el registro de los acuerdos tomados en cada sesión;

d) Elabora el acta de cada sesión y turnarla a los integrantes de la Comisión, con derecho a voto, para su revisión y firma; y

e) Las demás que establezca el reglamento interno.

El reglamento se deberá aprobar a más tardar en la siguiente sesión celebrada por la Comisión, posterior a su instalación".

<sup>52</sup> No pasa desapercibido que el artículo 122, apartado C, de la Constitución Federal prevé la existencia de una Zona Metropolitana conformada por la Ciudad de México, y los Estados y Municipios conurbados. Asimismo, prevé la obligación del Congreso de la Unión de emitir una ley que establezca las bases para la organización y funcionamiento de un Consejo de Desarrollo Metropolitano para la coordinación de la Federación, la Ciudad de México, sus demarcaciones territoriales, así como los Estados y Municipios conurbados en la planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos. Sin embargo, la Constitución no prevé bases para la gobernanza de zonas metropolitanas existentes en entidades federativas distintas a la Ciudad de México y los Estados y Municipios conurbados.

100. Así, en el artículo 115,<sup>53</sup> se prevé lo siguiente:

- La fracción III, penúltimo párrafo, establece la posibilidad de coordinación “y asociación” para la eficaz prestación de servicios públicos entre Municipios. En este caso: a) cuando pertenecen a una misma entidad federativa, debe mediar convenio entre Ayuntamientos; y b) cuando pertenecen a distintas entidades federativas, deberán además contar con la aprobación de las legislaturas de las entidades federativas. Las normas de aplicación general para celebrar estos convenios, en virtud de la fracción II, del mismo artículo, inciso c), corresponde emitirlas a la legislatura estatal.

- También en la fracción III, penúltimo párrafo, se prevé la facultad de los ayuntamientos de celebrar convenios con el Estado para que el último asuma temporalmente la prestación de servicios públicos y el ejercicio de funciones que les corresponden o para que presten servicios públicos o ejerzan funciones de forma coordinada.

- La fracción VI prevé el caso de dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas que forman o tiendan a formar una continuidad geográfica. En este caso se deja a la ley federal regular la manera en que la Federación, las entidades federativas y los Municipios planearán y regularán conjuntamente estos centros.

- La fracción V, inciso c), prevé la participación en la formulación de planes de desarrollo regional, que corresponde asegurar tanto a la Federación como a las entidades federativas, cuando sean ellos quienes elaboren proyectos de desarrollo regional.

101. Igualmente, el artículo 116, fracción VII, primer y segundo párrafo,<sup>54</sup> prevé que las entidades federativas podrán celebrar convenios con sus Municipios, para que éstos asuman la prestación de servicios o la atención de funciones como son, la ejecución y operación de obras, que le corresponden a las entidades federativas o a la Federación, en función de un convenio de coordinación previo.

102. Por su parte, el artículo 10, fracciones I y XIV, de la LGAH<sup>55</sup> prevé que le corresponde a las entidades federativas **establecer las instancias de coordinación metropolitana** en los términos de la propia ley general, así como legislar en materia de “planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas”.

103. Ahora bien, de lo anterior no se sigue que la entidad federativa pueda establecer cualquier mecanismo de coordinación para el desarrollo de las zonas metropolitanas y la prestación o ejercicio conjunto de servicios y funciones en materia de asentamientos humanos. Entre otros requisitos, el artículo 115 constitucional exige que la legislación aplicable garantice al Municipio un grado de autonomía frente a la planeación

<sup>53</sup> “**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: [...]”

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: [...]

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución; [...]

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: [...]

**Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.** En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, **podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo 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;** [...]

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

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”.

<sup>54</sup> “**Artículo 116.** [...]”

VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”.

<sup>55</sup> “**Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas:

I. Legislar en materia de asentamientos humanos, Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta Ley; [...]

XIV. Establecer y participar en las instancias de coordinación metropolitana en los términos de esta Ley;”.

- estatal, de manera que pueda intervenir real y efectivamente en materia de asentamientos humanos y no ser un mero ejecutor.<sup>56</sup>
104. Como ya se señaló anteriormente, el Municipio actor considera que el anterior requisito se viola por la manera en la que la LAHT regula la conformación de las Comisiones Metropolitanas de Desarrollo Urbano y su mecánica de votación.
  105. Del artículo 38 impugnado se desprende que los integrantes de la Comisión con derecho de voz y de voto son cuatro: el Gobernador estatal, el Titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, el Titular de la Secretaría de Finanzas y los Ayuntamientos de los Municipios que integran la zona metropolitana. Participan además con voz, pero sin voto, diversos actores estatales y federales; y, por acuerdo de los integrantes con derecho a voto, podrán participar en las sesiones respectivas, otras dependencias o entidades federales, locales o municipales y actores de la sociedad civil, sin derecho a voto.
  106. Por su parte, el artículo 43 de la LAHT establece en su fracción II que los acuerdos de la Comisión serán tomados por mayoría de votos de los integrantes presentes que cuenten con derecho a voto, que cuando un asunto no alcance la votación requerida para su aprobación podrá ser sometido a consideración de la Comisión en la siguiente sesión, pudiendo ser aprobado por la mayoría de los presentes con derecho a voto, y que, de no ser aprobado en la segunda sesión, la propuesta será desechada. Asimismo, en su fracción V, inciso a), establece que el Presidente de la Comisión (el Gobernador del Estado) contará con voto de calidad en caso de empate.
  107. De lo anterior se advierte que, contrariamente a lo que señala el Municipio, los tres servidores públicos de la entidad federativa que son integrantes de las Comisiones no necesariamente conforman la mayoría dentro del órgano. Ello depende del número de Municipios que integran la zona metropolitana en cuestión, pues cada uno de ellos debe tener un representante en estas Comisiones. Sin embargo, el Municipio actor tiene razón en señalar que su posición dentro de las Comisiones necesariamente es minoritaria, pues únicamente podría contar con un representante en las mismas, y la mayoría, independientemente de si está conformada por servidores públicos de la entidad federativa, de otros municipios o una combinación de ambos, puede tomar decisiones que lo vinculen, entre las cuales destacan la aprobación del programa de zona metropolitana y la aprobación de proyectos de alcance metropolitano.<sup>57</sup>
  108. A pesar de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que las disposiciones impugnadas no convierten al Municipio en un mero ejecutor en materia de asentamientos humanos. Ello es así, porque para resultar obligado por las decisiones de una Comisión necesariamente debió haber dado su consentimiento previo y porque el Municipio tiene una participación real y efectiva en la conformación de la Comisión y en su funcionamiento.
  109. En relación con el **primer punto**, la formación de una Comisión Metropolitana presupone la existencia de una zona metropolitana. El artículo 33 de la LAHT indica que las zonas metropolitanas se crean a través de un acuerdo del Ejecutivo local y de los Ayuntamientos correspondientes, **“cuando así lo consideren conveniente para la planeación y regulación del desarrollo urbano, la ejecución conjunta de obras o la prestación más eficaz de los servicios públicos que les competen”**.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Véase la tesis jurisprudencial 17/2011, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro **“ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONCURRENTES DE LA MATERIA”**, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXIV, agosto de 2011, pág. 887.

<sup>57</sup> **Artículo 41.** La Comisión es el órgano colegiado responsable de la coordinación entre los Municipios integrantes de la zona metropolitana y el Estado, así como para la formulación y aprobación de su respectivo programa de zona metropolitana, de su gestión, evaluación y cumplimiento, así como del seguimiento y evaluación de los acuerdos tomados. Además, le corresponden las siguientes atribuciones:

I. Recibir, analizar y en su caso aprobar, las propuestas de proyectos de alcance metropolitano recibidas por parte de sus integrantes;

II. Requerir a las dependencias estatales y federales correspondientes, la información necesaria para llevar a cabo sus funciones;

III. Cuando así corresponda, solicitar al Titular del Poder Ejecutivo que instruya a las dependencias respectivas el inicio de los trámites correspondientes para la realización de los proyectos de alcance metropolitano aprobados;

IV. Aprobar su reglamento interno;

V. Requerir a la Secretaría o, en su caso al organismo correspondiente en términos de esta Ley, cuando lo estime conducente, el apoyo técnico requerido para el desarrollo de sus actividades;

VI. Promover la constitución de fuentes de financiamiento con sus fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano; y

VII. Las demás necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

La competencia de la Comisión será limitada a los temas citados en este artículo, por consiguiente, los Ayuntamientos y demás autoridades estatales y municipales conservarán su competencia exclusiva sobre los planes, programas, servicios, obras y cualquier otra función no incluida en este artículo, o en los convenios que con base en esta Ley se suscriban”.

<sup>58</sup> **Artículo 33.** El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos correspondientes acordarán, cuando así lo consideren conveniente para la planeación y regulación del desarrollo urbano, la ejecución conjunta de obras o prestación más eficaz de los servicios públicos que les competen, la dimensión y los límites de una Zona Metropolitana, considerando para ello el área de influencia de un Centro de Población”.

110. Asimismo, el artículo 35 de la LAHT establece que este acuerdo debe expresarse a través de la celebración de un convenio de coordinación entre el Ejecutivo local y los Ayuntamientos “interesados”.<sup>59</sup> Para que el Ayuntamiento celebre el convenio de coordinación se requiere su aprobación por parte de dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento.<sup>60</sup> Conforme al artículo 38 de la LAHT, la Comisión Metropolitana de la zona metropolitana respectiva únicamente se constituye una vez integrado y publicado el convenio de coordinación.<sup>61</sup>
111. Lo anterior corrobora que la mera existencia de los artículos impugnados no somete al Municipio actor a las decisiones que tome la Comisión. Para ello resulta estrictamente necesario que éste exprese su voluntad de integrar la zona metropolitana y sujetarse a las decisiones que tomen la mayoría de sus miembros conforme a las bases previstas en el convenio de coordinación. Así, debe concluirse que el convenio de coordinación y las Comisiones Metropolitanas tienen como base el consenso entre Municipios, como expresión de su autonomía municipal, tal como se indica en el artículo 36, primer párrafo de la LAHT.<sup>62</sup>
112. En relación con el **segundo punto**, no puede considerarse que, una vez integrada la zona metropolitana, el Municipio se convierta en un mero ejecutor de las decisiones de la mayoría de los integrantes de la Comisión, renunciando de esta manera a tener una intervención real y efectiva en la materia de asentamientos humanos.
113. **En primer lugar**, debe tomarse en cuenta que la actuación de las Comisiones Metropolitanas debe ajustarse a lo previsto en el convenio de coordinación respectivo. Por lo menos, en el convenio deberán figurar, de acuerdo con el artículo 36 de la LAHT,<sup>63</sup> los proyectos a ejecutar y su financiamiento, la programación de obras de infraestructura, la descripción de las obligaciones que el Estado y los Municipios se comprometen a realizar para dar cumplimiento al plan, los compromisos recíprocos para integrar una política de suelo y reservas territoriales al interior de la zona metropolitana, los criterios de homologación regulatoria y “la integración, funcionamiento y lineamientos para la toma de decisiones de la Comisión de que se trate (fracción VIII)”.

<sup>59</sup> “**Artículo 35.** Para reconocer e integrar una zona metropolitana en el Estado se requiere de celebrar un convenio de coordinación entre el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos interesados, por conducto de su Presidente Municipal, cuando se presenten los supuestos de una zona metropolitana, y establecer una agenda de prioridades metropolitanas en las materias señaladas en el artículo anterior”.

<sup>60</sup> “**Artículo 37.** La suscripción del convenio de coordinación a que se refiere el artículo anterior, se sujetará a lo siguiente: [...]”

**IV.** El convenio será sometido a consideración del Ayuntamiento, requiriendo la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del mismo.

El ayuntamiento, por conducto de su presidente municipal, podrá suscribir el convenio manifestando su reserva parcial o total respecto al contenido del convenio, en cuyo caso, existirá la obligación de la Secretaría de analizar las razones de orden técnico y jurídico manifestadas por el Ayuntamiento correspondiente, a fin de determinar las adecuaciones que sean procedentes al convenio; y [...]”.

<sup>61</sup> “**Artículo 38.** Una vez integrado y publicado el convenio de coordinación de la zona metropolitana, deberá constituirse la Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano, que tendrá carácter permanente y se integrará por: [...]”.

<sup>62</sup> “**Artículo 36.** El convenio de referencia señalará la voluntad de los Municipios de participar en el desarrollo de la zona metropolitana como una forma de expresión de la autonomía municipal encaminada a la resolución conjunta de problemas comunes, deberá ser publicado en el Periódico Oficial del Estado, y en uno de los Periódicos de mayor circulación en el área metropolitana y deberá contener como obligaciones mínimas de las partes, las siguientes: [...]”.

<sup>63</sup> “**Artículo 36.** El convenio de referencia señalará la voluntad de los Municipios de participar en el desarrollo de la zona metropolitana como una forma de expresión de la autonomía municipal encaminada a la resolución conjunta de problemas comunes, deberá ser publicado en el Periódico Oficial del Estado, y en uno de los Periódicos de mayor circulación en el área metropolitana y deberá contener como obligaciones mínimas de las partes, las siguientes:

**I.** La definición de la cartera de proyectos a ejecutar en el corto, mediano y largo plazo y sus fuentes de financiamiento como instrumentos de ejecución del programa;

**II.** La programación, ejecución y operación de obras de infraestructura y equipamiento y la administración de servicios públicos de nivel metropolitano que afectan o comprenden sus distintas jurisdicciones territoriales;

**III.** La descripción de las acciones, inversiones, obras y servicios que el Estado y los Municipios se comprometen a realizar, en el corto, mediano y largo plazo, para el cumplimiento y ejecución del plan;

**IV.** Los compromisos recíprocos para integrar una política de suelo y reservas territoriales dentro de la zona metropolitana para los distintos destinos del suelo particularmente para asegurar los derechos de vía de la vialidad interurbana, el equipamiento y la infraestructura de nivel metropolitano;

**V.** Los mecanismos y criterios para homologar las regulaciones y normatividad urbana;

**VI.** Los mecanismos de información, seguimiento, control y evaluación;

**VII.** Aportar, de acuerdo a las posibilidades técnicas, financieras y de recursos humanos de cada parte y según sea acordado por la Comisión correspondiente, los elementos necesarios para el desarrollo de las actividades de la Comisión y de los organismos u asociaciones creadas como resultados de los acuerdos de la Comisión;

**VIII.** La integración, funcionamiento y lineamientos para la toma de decisiones de la Comisión de que se trate;

**IX.** Las facultades, obligaciones y compromisos de los Municipios respectivos y del Estado, para planear y regular conjunta y coordinadamente los centros de población de que se trate;

**X.** Las acciones, obras, inversiones o servicios para las acciones de crecimiento, conservación y mejoramiento que realizarán de manera conjunta y coordinada, particularmente las dirigidas a las áreas de reservas territoriales, infraestructura, infraestructura para la movilidad, equipamiento y servicios urbanos en la zona de que se trate;

**XI.** Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes; los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano; y

**XII.** Las demás acciones que convengan los Municipios respectivos para el ordenamiento y desarrollo urbano.

El convenio tendrá una vigencia indefinida, el cual puede ser modificado en la medida que se modifique el programa de la zona metropolitana respectivo, o bien cuando así lo acuerden cuando menos la mayoría de los Municipios que integran la zona metropolitana”.

114. Los Municipios interesados en formar una zona metropolitana tienen una intervención real y efectiva en la determinación de los términos del convenio. El artículo 37 de la LAHT señala que ellos pueden, al realizar la propuesta de integrar una zona metropolitana, presentar el proyecto de convenio respectivo. Cuando el que realiza la propuesta y presenta el proyecto de convenio es el Poder Ejecutivo local, pueden realizar observaciones y propuestas de modificaciones. En todo caso, una vez suscrito el convenio, el artículo 36, último párrafo, de la LAHT establece que éste puede ser modificado por el voto de la mayoría de los Municipios que integran la zona metropolitana.<sup>64</sup>
115. Así, si bien en el seno de la Comisión pueden aprobarse proyectos nuevos o propuestas de estudios, planes, evaluaciones, proyectos, obras de infraestructura y su equipamiento, así como su financiamiento, lo cierto es que la definición de la cartera de proyectos y la programación de las obras de infraestructura, consta inicial y primordialmente en el convenio de coordinación respectivo. Estos convenios necesariamente deben ser aprobados por todos los Municipios integrantes de la zona metropolitana y estos intervienen en la definición de sus cláusulas.
116. **En segundo lugar**, los Municipios que integran la zona metropolitana tienen una participación real y efectiva en el funcionamiento de la Comisión Metropolitana respectiva. Además de tener derecho a voto en todas las decisiones de la Comisión, cuentan con facultades para presentarle propuestas de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, obras de infraestructuras y su equipamiento, propuestas de financiamiento para las acciones anteriores y propuestas de modificaciones o reformas a las disposiciones de su reglamento interno.<sup>65</sup>
117. **Por último**, debe resaltarse que la integración de una zona metropolitana no conlleva la renuncia del Municipio de todas sus facultades en materia de asentamientos humanos. El artículo 41, último párrafo, de la LAHT<sup>66</sup> establece que las facultades de la Comisión se limitan a las listadas en ese artículo y establece que los Ayuntamientos conservarán sus facultades exclusivas sobre todos los planes, programas, servicios, obras y cualquier otra función no incluida en el artículo o en el convenio de coordinación.
118. De todo lo anterior debe concluirse que los artículos impugnados no convierten a los Municipios en meros ejecutores de las decisiones adoptadas por las Comisiones Metropolitanas. La integración de una zona metropolitana es optativa para los Ayuntamientos, los artículos de la LAHT le otorgan una intervención real a los Municipios en la definición de las bases y lineamientos –previstas en el convenio de coordinación respectivo– del funcionamiento de la Comisión, en la formulación de las propuestas que son sometidas a discusión y votación, así como en la toma de decisiones a través de su derecho al voto. En última instancia, el Municipio que integra una zona metropolitana conserva todas las facultades exclusivas en materia de asentamientos humanos, conferidas por la Constitución y las leyes, a las que no haga referencia el convenio de coordinación que aprobó.
119. De ahí que resulte infundado el concepto de invalidez traído a cuenta por el Municipio actor y deba reconocerse la validez de los artículos 38 y 43 de la LAHT.

**E. Discrepancias entre lo dispuesto por la LGAH y la LAHT en relación con las conurbaciones y el plazo para expedir o adecuar planes o programas de desarrollo urbano**

120. El Municipio actor impugna el artículo 62, fracción XIII y el 64, fracción XXI, por considerar, en esencia, que ambas repercuten en su orden competencial porque excluyen supuestos previstos por la LAHT.

<sup>64</sup> “Artículo 36. [...]”

El convenio tendrá una vigencia indefinida, el cual puede ser modificado en la medida que se modifique el programa de la zona metropolitana respectivo, o bien cuando así lo acuerden cuando menos la mayoría de los Municipios que integren la zona metropolitana”.

<sup>65</sup> “Artículo 40. Los municipios, por conducto de los presidentes municipales, tendrán las siguientes funciones o facultades:

I. Participar conjunta y coordinadamente con el Estado y otros municipios en la delimitación, planeación y regulación del desarrollo de las zonas metropolitanas;

II. Proponer al Gobernador y a otros municipios proyectos de convenios para constituir o integrar una zona metropolitana;

III. Proponer al Gobernador y a los municipios involucrados, proyectos de modificaciones o reformas a los convenios de constitución o integración, o de funcionamiento de una zona metropolitana;

IV. Presentar a la Comisión su opinión, por escrito o mediante declaración, en los casos de la tramitación de una solicitud expresa de un Municipio interesado, de integrarse a una zona metropolitana y la correspondiente modificación a sus límites territoriales y a los convenios o instrumentos suscritos entre las partes integrantes;

V. Presentar a la Comisión, para su análisis y en su caso aprobación, propuestas de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, obras de infraestructura y su equipamiento, y demás acciones de alcance metropolitano de las comprendidas en los artículos 33 y 39 de esta Ley;

VI. Presentar a la Comisión, para su análisis y en su caso aprobación, propuestas de financiamiento de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, obras de infraestructura y su equipamiento, y demás acciones de alcance metropolitano;

VII. Proponer a la Comisión modificaciones o reformas a las disposiciones de su Reglamento Interno; y

VIII. Las demás que se establecen en esta Ley y las que resulten necesarias para el cumplimiento de su objetivo”.

<sup>66</sup> “Artículo 41. La Comisión es el órgano colegiado responsable de la coordinación entre los Municipios integrantes de la zona metropolitana y el Estado, así como para la formulación y aprobación de su respectivo programa de zona metropolitana, de su gestión, evaluación y cumplimiento, así como del seguimiento y evaluación de los acuerdos tomados. Además, le corresponden las siguientes atribuciones: [...]”

La competencia de la Comisión será limitada a los temas citados en este artículo, por consiguiente, los Ayuntamientos y demás autoridades estatales y municipales conservarán su competencia exclusiva sobre los planes, programas, servicios, obras y cualquier otra función no incluida en este artículo, o en los convenios que con base en esta Ley se suscriban”.

- 121. Es importante mencionar, en primer término, que se tendrá como impugnado el artículo 64,<sup>67</sup> pues, aunque en el acápite del concepto correspondiente<sup>68</sup> el Municipio actor hace mención a la fracción XXI de este artículo, lo cierto es que no existe en la LAHT esta fracción y el propio actor, en su concepto de invalidez, transcribe el único párrafo que conforma al artículo 64 y sólo formula argumentos en relación con éste.
- 122. Resulta útil transcribir las fracciones impugnadas y su *equivalente* en la LGAH, por ser esta comparación fundamental en lo aducido por el Municipio actor.

LAHT	LGAH
<p><b>Artículo 62.</b> Los programas de las zonas metropolitanas, deberán tener:</p> <p>[...]</p> <p><b>XIII.</b> Metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del programa de la zona metropolitana.</p>	<p><b>Artículo 37.</b> Los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, deberán tener:</p> <p>[...]</p> <p><b>XIII.</b> Metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del programa de la Zona Metropolitana <b>o Conurbación.</b></p>
<p><b>Artículo 64.</b> Una vez aprobados los programas de las zonas metropolitanas, los municipios, en el ámbito de sus jurisdicciones, <b>tendrán el plazo de seis meses para expedir o adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano y los correspondientes a los Centros de Población involucrados</b>, los cuales deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana correspondiente.</p>	<p><b>Artículo 38.</b> Una vez aprobados los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, los municipios y las Demarcaciones Territoriales respectivas, en el ámbito de sus jurisdicciones, <b>tendrán el plazo de un año para expedir o adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano y los correspondientes a los Centros de Población involucrados</b>, los cuales deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana o conurbación correspondiente.</p>

- 123. El artículo 62, en la fracción impugnada, establece que los programas de las zonas metropolitanas deberán contener la metodología o los indicadores para dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los objetivos del programa de la zona metropolitana.
- 124. El artículo 64 establece el plazo que tendrán los municipios para adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano con el programa de la zona metropolitana correspondiente.
- 125. El Municipio actor combate, en ambos artículos, la falta de adecuación con la LGAH y la irrupción indirecta que ello generaría en su esfera competencial.
- 126. En la fracción XIII del artículo 62, la falta de adecuación radica en que no se contempla a las conurbaciones y se hace referencia exclusivamente a los programas de las zonas metropolitanas. Aunque el Municipio de Reynosa no hace explícita la atribución que considera violada, podría extraerse, a la luz de la ley reglamentaria en la materia de controversias constitucionales, que la cuestión efectivamente planteada radica en saber si la *omisión* de contemplar los programas de las conurbaciones, menoscaba las atribuciones municipales en materia de planeación del desarrollo, conferidas por el artículo 115, fracción V y desarrolladas en el artículo 11, fracción VI de la LGAH.
- 127. De una lectura de la LAHT, se extrae que ésta no prevé la existencia de conurbaciones, mientras que la LGAH sí lo hace en su artículo 3, fracción IX,<sup>69</sup> definiéndolas como la “continuidad física y demográfica que forman dos o más Centros de Población”.
- 128. Aunque de una primera lectura podría desprenderse que se trata de una figura con consecuencias jurídicas propias que quedó inadvertida en la LAHT, lo cierto es que la Ley General, fuera de la definición, la equipara funcionalmente y cada vez que es mencionada, con la zona metropolitana, que de hecho, queda definida en el artículo 3, fracción XXXVII,<sup>70</sup> como los “Centros de Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional”. De ahí que no existe un menoscabo en las atribuciones municipales, en sus facultades de planeación, puesto que las conurbaciones, una vez que pasan a tener consecuencias jurídicas en la LGAH, son equiparadas con las zonas metropolitanas.<sup>71</sup>
- 129. Por lo anterior, y sin encontrar una afectación al ámbito competencial del Municipio actor, se reconoce la validez del artículo 62, fracción XIII de la LAHT.

<sup>67</sup> Con fundamento en el artículo 39 de la ley reglamentaria en la materia.

<sup>68</sup> Página 34 del expediente en que se actúa.

<sup>69</sup> “**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: [...]

**IX.** Conurbación: la continuidad física y demográfica que formen dos o más Centros de Población;”.

<sup>70</sup> “**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: [...]

**XXXVII.** Zona Metropolitana: Centros de Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional;”.

<sup>71</sup> En este sentido, destaca lo dispuesto por los artículos 8, fracciones XI, XIX y XXI, 9, fracción II, 10, fracciones I, V, XI y XIII, 11, fracciones VI y XVII, y 23, fracción III de la Ley General, entre otros.

130. En cuanto al artículo 64, el Municipio actor considera que la reducción del plazo dispuesto por la LGAH para la realización de ajustes al Plan Municipal derivados de la aprobación de los programas de las zonas metropolitanas, impide la correcta realización de las atribuciones municipales en la materia de planeación, violentando lo dispuesto por las fracciones V y VI del artículo 115 constitucional.
131. Para abordar este concepto, es importante tener en cuenta el ámbito de validez de la LGAH que es invocada por el Municipio actor, como parámetro de regularidad e incluso, como parámetro de contraste absoluto. Tal como hemos venido reiterando, la LGAH cumplió con un mandato constitucional consistente en establecer “en el ámbito de sus respectivas competencias”, las facultades entre los distintos niveles de gobierno, “con objeto de cumplir” las finalidades dispuestas por el tercer párrafo del artículo 27 constitucional.
132. Para lograrlo, y en un contexto de auge metropolitano, la LGAH introdujo un capítulo referido a “Programas Metropolitanos y de Zonas Conurbadas”, que va de los artículos 31 a 35, y otro subsecuente relativo a “Gobernanza metropolitana”, que llega hasta el artículo 39, ambos comprendidos dentro del Título Cuarto “Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano”. Ahí, el legislador marcó la pauta para la planeación metropolitana conforme a la siguiente diferenciación:
- Cuando los centros urbanos que forman la continuación física y demográfica se sitúan en dos o más entidades federativas, se planeará, regulará y coordinará su desarrollo con apego a lo dispuesto por la LGAH.
  - Cuando las zonas metropolitanas están ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local.
133. Esta distinción entre la regulación de las zonas metropolitanas interestatales y las que pertenecen a una misma entidad federativa es de hecho acorde y congruente con el artículo 115 cuando prevé, tal como hemos reseñado anteriormente, que la planeación y regulación conjunta y coordinada de centros urbanos ubicados en territorios de diferentes entidades federativas, se regulará “con apego a la ley federal en la materia”,<sup>72</sup> que en este caso es la LGAH.
134. En ese sentido, es congruente tanto con la Constitución como con la LGAH, que las legislaturas locales puedan válidamente establecer, como ocurre en el caso concreto, plazos diferenciados para la expedición de los programas de zonas metropolitanas ubicadas exclusivamente dentro de su territorio y la adecuación de los programas municipales, de acuerdo a la realidad y al contexto particular de sus entidades federativas.
135. Lo anterior no soslaya que el establecimiento de un plazo demasiado restrictivo podría menoscabar las facultades de planeación del Municipio actor; sin embargo, no se extraen razones por las cuales un plazo inferior al dispuesto por la LGAH, por sí solo, vulneraría al ámbito municipal. Máxime que, el Municipio actor, se limita a hacer valer la falta de adecuación con el marco general.
136. En virtud de las consideraciones previas, se reconoce la validez del artículo 64 de la LAHT.

#### **F. Invasión de competencias en materia de zonificación**

137. El Municipio de Reynosa considera que el artículo 223 de la LAHT invade las competencias previstas por la fracción V del artículo 115 constitucional, en materia de zonificación de los centros de población.<sup>73</sup>
138. Del artículo impugnado se extraen tres facultades distintas para la Secretaría: la de determinar polígonos de actuación, la de ejecutar proyectos a través de estos polígonos y la de incorporar la constitución de los polígonos de actuación en los planes o programas respectivos.
139. La primera parte del artículo impugnado faculta a la Secretaría para determinar la constitución de polígonos de actuación. Estos polígonos, “de desarrollo y construcción prioritarios”, son definidos por la LGAH como instrumentos de desarrollo urbano y gestión, que pueden ser diseñados bajo el esquema de sistemas de actuación pública o privada y que involucran, por lo tanto, tanto a las autoridades como a los propietarios y poseedores del suelo, en los términos establecidos en las declaratorias correspondientes. Estos polígonos tienen la finalidad de desarrollar o aprovechar prioritaria o estratégicamente inmuebles, pero “siempre ajustándose a las determinaciones de los planes o programas de Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano aplicables”.<sup>74</sup>

<sup>72</sup> “Artículo 115. [...]”

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”.

<sup>73</sup> “Artículo 223. La Secretaría podrá determinar la constitución de polígonos de actuación para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en áreas de reciclamiento, sobre todo, en zonas con franco deterioro o con infraestructura subutilizada, con base en los estudios que para tal efecto se elaboren. Para la ejecución de proyectos a través de los polígonos de actuación, la Secretaría sin variar las disposiciones vigentes y en coordinación con los ayuntamientos, podrá llevar a cabo la relocalización de los usos y destinos del suelo, el intercambio de potencialidad de desarrollo dentro de un mismo polígono, así como la relotificación de los predios participantes en el polígono, para generar una nueva división. La Secretaría podrá incorporar la constitución de polígonos de actuación en los planes o programas respectivos”.

<sup>74</sup> “Artículo 85. Los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios podrán declarar polígonos para el desarrollo o aprovechamiento prioritario o estratégico de inmuebles, bajo el esquema de sistemas de actuación pública o privada, de acuerdo a los objetivos previstos en dichos instrumentos. Los actos de aprovechamiento urbano deberán llevarse a cabo, tanto por las autoridades como por los propietarios y poseedores del

140. Además, de acuerdo con el referido artículo de la ley general, los mismos pueden ser declarados “por los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios”. En este sentido, el artículo impugnado no parece exceder lo dispuesto por la LGAH, ni ésta a su vez, entrar en colisión con el esquema de coordinación y ajuste en la planeación del desarrollo urbano.
141. Esto es, tanto la LGAH como la LAHT prevén que el gobierno de la entidad federativa pueda constituir polígonos de actuación, con la finalidad de aprovechar de manera prioritaria o estratégica inmuebles. Sin embargo, dentro del sistema de planeación, esta autorización debe darse de forma coordinada y en ajuste con los planes y programas que rigen al espacio en cuestión.
142. De hecho, en artículos diversos de la propia LAHT, que no fueron objeto de impugnación, pero sirven de referencia para entender cómo funciona la constitución de estos polígonos de actuación, se reitera que la aprobación en la constitución de polígonos de actuación deberá hacerse en coordinación con el ayuntamiento.<sup>75</sup>
143. En la segunda parte, el artículo impugnado establece que, para la ejecución de proyectos a través de polígonos de actuación, la Secretaría podrá: 1) relocalizar los usos y destinos del suelo; 2) intercambiar la potencialidad de desarrollo; y 3) relotificar los predios, dentro de un mismo polígono. Estas tres facultades parecerían coincidir con la facultad genérica del ámbito municipal consistente en “formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal”, otorgada por la fracción V, del artículo 115 constitucional.
144. En la misma línea, el artículo 13 de la LAHT establece que corresponde a los Municipios:
- II. Regular, controlar y vigilar las Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los Centros de Población que se encuentren dentro del municipio;
  - III. Formular, aprobar y administrar la Zonificación de los Centros de Población que se encuentren dentro del municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven;
145. En lo que concierne a las entidades federativas, de la LGAH se extrae que las mismas podrán:
- XV.** Coordinar sus acciones con la Federación, con otras entidades federativas sus municipios o Demarcaciones Territoriales, según corresponda, para el Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano; así como para la ejecución de acciones, obras e inversiones en materia de infraestructura, equipamiento y Servicios Urbanos, incluyendo las relativas a la Movilidad y a la accesibilidad universal;<sup>76</sup>
146. De este marco resulta que compete al ámbito municipal la regulación de reservas, usos de suelos y destinos de áreas. Compete también la aprobación de la zonificación de los centros de población dentro de su territorio y que quedarán plasmados en los planes o programas municipales y parciales o cualesquiera deriven, producto del mismo orden competencial.
147. Ahora bien, el artículo impugnado dispone que la facultad de la Secretaría para ejecutar proyectos a través de estos polígonos de actuación, asumiendo atribuciones típicamente municipales, se realizará “sin variar las disposiciones vigentes y en coordinación con los ayuntamientos”.
148. Por eso, en atención a lo dispuesto por el artículo 10, fracción XV de la LGAH, es posible interpretar que estas acciones deberán ser previamente convenidas con el Municipio actor. En similares términos se resolvieron las controversias constitucionales 50/2012, 60/2012 y 67/2012 por el Pleno de esta Suprema Corte.
149. En lo que concierne a la tercera facultad prevista por el artículo impugnado, esta Corte considera que, si bien la Secretaría carece de competencias para incorporar la constitución de nuevos polígonos en los planes o programas municipales, sí cuenta con facultades para incorporar estos polígonos, dentro de los programas estatales.<sup>77</sup>
150. En virtud de las consideraciones previas, se reconoce la validez del artículo 223 de la LAHT.

---

suelo, conforme a tales declaratorias y siempre ajustándose a las determinaciones de los planes o programas de Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano aplicables”.

<sup>75</sup> “**Artículo 205.** Se podrán determinar áreas o zonas aptas para aplicar instrumentos de fomento para el desarrollo urbano. Para tal efecto, el Estado, en coordinación con el ayuntamiento correspondiente, podrá autorizar la delimitación de polígonos para la ejecución de proyectos en las siguientes áreas: [...]”.

“**Artículo 233.** La Secretaría resolverá sobre la procedencia de la constitución del polígono de actuación. Cuando así lo requiera, solicitará las opiniones a las dependencias competentes sobre las condiciones y medidas de mitigación de posibles impactos en el área de influencia. La Secretaría en coordinación con el ayuntamiento, de aprobar la constitución del polígono, ordenará su inscripción en el Registro, previo pago de derechos a cargo del solicitante”.

<sup>76</sup> A su vez, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3, fracción I de la LGAH, “acción urbanística” se define como: “actos o actividades tendientes al uso o aprovechamiento del suelo dentro de Áreas Urbanizadas o Urbanizables, tales como subdivisiones, parcelaciones, fusiones, relotificaciones, fraccionamientos, condominios, conjuntos urbanos o urbanizaciones en general, así como de construcción, ampliación, remodelación, reparación, demolición o reconstrucción de inmuebles, de propiedad pública o privada, que por su naturaleza están determinadas en los planes o programas de Desarrollo Urbano o cuentan con los permisos correspondientes. **Comprende también la realización de obras de equipamiento, infraestructura o Servicios Urbanos;**”.

<sup>77</sup> Estos programas contendrán, de acuerdo con el artículo 29, fracción III, inciso c) “la definición de las acciones y de los proyectos estratégicos que permitan su implementación” y “los instrumentos para el cumplimiento y ejecución del programa”.

**G. Promoción ante el Ayuntamiento de estímulos fiscales para incentivar el cumplimiento de los instrumentos del desarrollo urbano**

151. El Municipio de Reynosa considera que el artículo 232, al prever que la Secretaría promoverá ante los ayuntamientos el otorgamiento de estímulos fiscales para el cumplimiento de los instrumentos de la planeación del desarrollo urbano, vulnera el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Federal. Argumenta que lo anterior se traduce en una violación de su autonomía hacendaria.
152. Para mayor claridad, se transcribe a continuación el artículo impugnado:
- Artículo 232.** La Secretaría promoverá ante los ayuntamientos, y conjuntamente con la Secretaría de Finanzas, el otorgamiento de estímulos fiscales para el cumplimiento de los instrumentos de la planeación del desarrollo urbano, especialmente tratándose de pobladores de bajos ingresos y para quienes se ajusten a acciones determinadas como prioritarias. Los estímulos fiscales se sujetarán a las disposiciones del Código Fiscal del Estado de Tamaulipas. La Secretaría, además de los estímulos previstos en el párrafo anterior, podrá promover por sí o con otras instancias otro tipo de estímulos para el cumplimiento de los instrumentos de planeación del desarrollo urbano.
153. La primera parte del artículo impugnado prevé la facultad de la Secretaría de promover ante los ayuntamientos el otorgamiento de estímulos fiscales para incentivar el cumplimiento de los instrumentos de planeación del desarrollo urbano, de acuerdo a lo que dispone el Código Fiscal del Estado de Tamaulipas. La segunda parte del artículo impugnado establece que la Secretaría podrá promover "otro tipo de estímulos", es decir, estímulos que no tienen carácter fiscal, para el cumplimiento de los instrumentos de planeación.
154. Este Tribunal Pleno advierte que el concepto de invalidez del Municipio actor únicamente está encaminado a controvertir la primera parte del artículo impugnado, puesto que es la que se refiere a estímulos fiscales que son los que podrían afectar la percepción de las contribuciones e ingresos que el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Federal garantiza a los Municipios.
155. Ahora bien, el artículo 115, fracción IV, párrafos primero y segundo, establecen lo siguiente:
- Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:
- IV.** Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
- a)** Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- b)** Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
- c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
- Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.
156. De la interpretación del segundo párrafo del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal se desprende una prohibición a las entidades federativas de establecer exenciones o subsidios en favor de persona alguna respecto de las siguientes fuentes de ingresos que la Constitución garantiza a los Municipios: **a)** las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, y **b)** los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Como excepción, se señala que estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, siempre que no sean utilizados por entidades paraestatales o particulares para fines distintos a su objeto público.
157. La prohibición dirigida a las entidades federativas que establece el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Federal únicamente hace referencia a exenciones o subsidios, no a estímulos fiscales. Sin embargo, este Tribunal Pleno ha señalado que estas expresiones deben ser interpretadas en un sentido amplio, conforme al cual se prohíbe a las entidades federativas imponer cualquier beneficio tributario o forma liberatoria de pago, con independencia de su denominación.<sup>78</sup>

<sup>78</sup> Véase la tesis jurisprudencial 44/2003, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro "**MUNICIPIOS. LAS EXENCIONES O CUALQUIERA OTRA FORMA LIBERATORIA DE PAGO QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES FEDERALES O LOCALES RESPECTO DE LAS CONTRIBUCIONES QUE CORRESPONDEN A LA LIBRE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE AQUELLOS, CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVIII, agosto de 2003, pág. 1375, así como la tesis jurisprudencial 34/2002, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 10, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ-LLAVE, QUE ESTABLECE UN**

158. Ello es así, porque la finalidad de esta prohibición es garantizarle a los Municipios ciertas fuentes de ingresos para atender al cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades. En otras palabras, lo que se pretende evitar es que la Federación o las entidades federativas priven unilateralmente a los municipios de recursos garantizados constitucionalmente que éstos requieren para el ejercicio de sus facultades, haciendo nugatoria su autonomía. La Federación y las entidades federativas podrían privar unilateralmente de estos recursos a los Municipios a través de cualquier forma liberatoria de pago de las contribuciones e ingresos a los que se refiere el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Federal, no sólo a través de exenciones y subsidios.
159. A pesar de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez es infundado. El artículo 232 de la LAHT no viola el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Federal, puesto que no es una norma impositiva que prive unilateralmente al Municipio de una fuente de ingresos o que autorice a autoridades estatales a hacerlo. Más bien se trata de una norma facultativa que permite a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente y a la Secretaría de Finanzas, ambas del Estado de Tamaulipas, a “promover” ante los Municipios el establecimiento de estímulos fiscales para el cumplimiento de los instrumentos de planeación en materia de asentamientos humanos.
160. En otras palabras, se faculta a estas autoridades estatales a gestionar ante los Municipios el que ellos mismos establezcan estos estímulos fiscales. Los Municipios conservan completa autonomía y libertad para negarse a establecer los estímulos fiscales que proponen las autoridades estatales, por lo que no puede considerarse que la norma impugnada afecte la autonomía hacendaria municipal, prive unilateralmente a los Municipios de sus ingresos y, en última instancia, viole el artículo 115 de la Constitución Federal.
161. Cabe mencionar, que este Tribunal Pleno ha reconocido con anterioridad que la prohibición de establecer cualquier forma liberatoria de pago en favor de cualquier persona respecto de las fuentes de ingresos municipales garantizadas por el artículo 115, fracción IV, párrafo segundo, de la Constitución Federal, vincula a las entidades federativas, pero no a los Municipios. Considerar lo contrario impediría una mayor participación de los municipios en la formación de su propia política fiscal, lo que, en vez de contribuir a la finalidad que la disposición constitucional pretende garantizar, reduciría su libertad y autonomía, y restringiría los instrumentos y mecanismos a su disposición para cumplir con sus propósitos y funciones.
162. En efecto, al resolver las controversias constitucionales 81/2008, 84/2008 y 85/2008, este Tribunal Pleno estableció lo siguiente:  
Importa aclarar también que la prohibición contenida en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 está enfocada a las leyes federales o estatales que, sin la intervención del Municipio, restrinjan su libre administración hacendaria mediante figuras que al final provoquen que no se paguen los tributos municipales, por lo que los Municipios no tienen restricciones para otorgar exenciones, subsidios o cualquier forma liberatoria de pago de las contribuciones municipales, si lo estiman conveniente y respetan el marco constitucional que rige en materia tributaria, de tal suerte que al enviar al Congreso Estatal la propuesta de Ley de Ingresos, podrán proponer las exenciones o no sujeción que consideren pertinentes, ya que, se insiste, quienes tienen la prohibición constitucional para preverlas motu proprio son el Congreso Local o Federal, pero éstos sí pueden aprobar las propuestas de reducción, aminoración, exención o no sujeción de las cargas tributarias municipales que planteen los Ayuntamientos, dado que éstos al disponer libremente de su hacienda podrán decretar esos beneficios fiscales.<sup>79</sup>
163. No pasa por desapercibido que este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 109/2017,<sup>80</sup> declaró la invalidez de los artículos 21 bis-12, 28 bis-1 y 32 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León en los que se les facultaba a otorgar subsidios respecto del incremento del impuesto predial, el impuesto sobre adquisición de inmuebles y el impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos. Sin embargo, resulta necesario señalar que el artículo primero transitorio del decreto 232 por el que se adicionaron estos artículos,<sup>81</sup> el cual también fue declarado inválido, establecía que los Ayuntamientos deberían aprobar la tabla de subsidios, así como las bases de los mismos y una vez publicadas los

---

**RÉGIMEN FISCAL DE NO SUJECIÓN TRIBUTARIA A FAVOR DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA, CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XVI, agosto de 2002, pág. 900.

<sup>79</sup> Controversia constitucional 81/2008, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de tres de junio de dos mil diez, pág. 99; controversia constitucional 84/2008, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de 4 de octubre de dos mil diez, pág. 104; y controversia constitucional 85/2008, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de 4 de octubre de 2010, pág. 103. Todas ellas bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas.

<sup>80</sup> Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, apartándose de consideraciones, Cossío Díaz (Ponente), Franco González Salas, con reserva de criterio y con diferencias en las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo y Presidente Aguilar Morales, en lo que se refiere a declarar la invalidez de las normas impugnadas. Votaron en contra los Ministros Luna Ramos, únicamente por la invalidez del párrafo último del artículo transitorio primero, Piña Hernández, únicamente por la invalidez del artículo transitorio primero, Medina Mora I., únicamente por la invalidez del párrafo último del artículo transitorio primero, Laynez Potisek, únicamente por la invalidez del artículo transitorio primero y Pérez Dayán, únicamente por la invalidez del párrafo primero del artículo transitorio primero.

<sup>81</sup> “**Primer**o. Los Gobiernos Municipales deberán aprobar en sesión de Cabildo la tabla de subsidios a los impuestos y derechos que se otorgarán conforme a este Decreto, así como las bases de los mismos y de las devoluciones de los pagos correspondientes al Impuesto Predial que se hubiesen cobrado con anterioridad, en un término no mayor de siete días posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto y no podrán variarse en el transcurso del Ejercicio Fiscal 2017.

Una vez publicada la tabla de subsidios y sus bases, será obligatorio otorgar dichos subsidios a todos quienes encuadren en los supuestos de las bases sin necesidad de solicitud expresa del contribuyente [...]”.

Municipios tendrían la obligación de otorgar estos subsidios a todos los contribuyentes que encuadraran en sus supuestos, sin necesidad de solicitud, lo que daba entender que los artículos en realidad sí eran normas impositivas que obligaban al Municipio a otorgar estos subsidios y lo privaban de las fuentes de recursos garantizadas por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

164. A diferencia de los artículos de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, el artículo 232 de LAHT no obliga a los Municipios del Estado de Tamaulipas a aprobar y expedir una tabla de subsidios o estímulos fiscales. De hecho, no le impone a los Municipios obligación alguna y parte de la premisa de su autonomía, pues reconoce que ellos son los únicos facultados para proponer estímulos respecto de las contribuciones por propiedad inmobiliaria, que son las relacionadas con los instrumentos de planeación de asentamientos humanos.
165. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que debe reconocerse la validez del artículo 232 de la LAHT.
- H. Omisiones legislativas relativas relacionadas con licencias de uso de suelo, de cambio de suelo, de edificación y de funcionamiento para casinos, centros de apuestas, casas de juego o similares<sup>82</sup>**
166. El Municipio actor plantea que el artículo 12, penúltimo párrafo, de la LAHT es inconstitucional, pues establece que los Ayuntamientos cuentan con facultades para expedir licencias para la construcción de casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juegos o similares, pero omite señalar que también tiene facultades para expedir licencias de uso de suelo, de cambio de suelo, de edificación y de funcionamiento respecto de este tipo de establecimientos.
167. Asimismo, argumenta que los artículos 190, 192 y 200 de la LAHT son inconstitucionales, pues, al regular las licencias de funcionamiento y uso de suelo, omiten prever la facultad del Ayuntamiento de otorgar estas licencias para casinos, centros de apuestas, casas de juego o similares.
168. Ahora bien, el Municipio actor reconoce que la LAHT sí regula las licencias y permisos de acciones urbanísticas. De hecho, en el Título Décimo Tercero de la LAHT titulado "Las autorizaciones de uso de suelo, cambio de uso de suelo, de la edificación, licencia de funcionamiento, y construcción", conformado por los artículos 185 a 202 de la ley, se regulan los procedimientos y requisitos que deben cumplir el certificado de uso de suelo, las autorizaciones de cambio de uso de suelo, la licencia de uso de la edificación, la licencia de construcción y la licencia de funcionamiento y se establece que su expedición le corresponde a los ayuntamientos.
169. El Municipio actor más bien plantea que, exceptuando la licencia de construcción, la LAHT omite regular de manera específica las licencias de uso de suelo, cambio de suelo, edificación y funcionamiento de casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juegos y sus equivalentes. Sin embargo, contrariamente a

<sup>82</sup> "Artículo 12. Corresponden a los ayuntamientos las siguientes atribuciones: [...]"

Los ayuntamientos podrán otorgar licencias para la construcción de casinos, centros de apuestas, salas de sorteos, casas de juegos o similares, cualquiera que sea su denominación considerando para ello las compatibilidades de uso de suelo contenidas en los planes y programas municipales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano de los municipios, donde quedaran estos de manera exclusiva para corredores urbanos compatibles con estos destinos; debiendo observar y cumplir con todas las condiciones que establezca el Reglamento de Construcciones del Estado de Tamaulipas en función de intensidades de construcción, espacios de estacionamiento, contar con accesibilidad universal, cumplir con las medidas necesarias de seguridad, ambiental, y cubrir todos los requisitos legales para su funcionamiento que establece la Ley de Hacienda para el Estado de Tamaulipas así como la Ley Reglamentaria para el Establecimiento de Bebidas Alcohólicas".

"Artículo 190. Todas las acciones de cambio de uso de suelo deberán de ser congruentes con los planes o programas municipales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, y considerar criterios para el desarrollo urbano de las ciudades, su dinámica de crecimiento, capacidad de servicios, y redensificación de suelos para tener ciudades más compactas.

Habiendo cumplido satisfactoriamente con los requisitos el Municipio tendrá 30 días naturales para resolver y otorgar la resolución de trámite al peticionario, este elaborará una resolución definitiva en la que podrá autorizar o negar la solicitud, en caso de ser favorable se realizará el pago correspondiente de los derechos otorgados para el cambio de uso de suelo conforme lo establezca de manera legal la Ley de Ingresos Municipales".

"Artículo 192. La licencia de uso de la edificación será expedida mediante acuerdo fundado y motivado, por la autoridad municipal, de conformidad con esta Ley, y el Código Municipal para el Estado de Tamaulipas.

En ningún caso se expedirán licencias de uso de la edificación para centros donde se presenten espectáculos con personas que realicen actos de exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales.

La licencia de uso de la edificación tiene por objeto:

I. Determinar el uso de suelo del predio en que se ubica la edificación;

II. Señalar la ocupación máxima de construcción;

III. Aplicar las normas urbanísticas y lineamientos de diseño urbano establecidos en los planes o programas municipales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano vigentes, así como las de preservación natural y protección al ambiente;

IV. Determinar la función específica o giro particular de la edificación; y

V. Señalar la distribución de áreas correspondientes. Tratándose de fraccionamientos o condominios previamente autorizados, deberá solicitarse posteriormente por el interesado, la autorización de uso de la edificación sólo para aquéllas que difieran del uso habitacional, ya que éste será otorgado en la autorización del proyecto ejecutivo correspondiente".

"Artículo 200. La licencia de funcionamiento es el documento que emite la autoridad municipal, de conformidad con esta Ley, y en congruencia con el plan o programa aplicable, reglamentos municipales, y por haber cumplido con los requerimientos técnicos que la autoridad solicite para su cumplimiento, verificando que las condiciones de la construcción habilitada sean las adecuadas para su operación, y toda vez que se haya cumplido satisfactoriamente con los requisitos legales, técnicos y con las normas de seguridad e higiene para entrar en funcionamiento al público.

En ningún caso se expedirán licencias de funcionamiento para centros donde se presenten espectáculos con personas que realicen actos de exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales.

La visita de verificación es para verificar la viabilidad de funcionamiento y seguridad de las instalaciones previstas para su entrada en operación".

lo que asume el Municipio actor, las entidades federativas no están obligadas a regular de forma diferenciada y específica las licencias correspondientes a los casinos, casas de apuestas, salas de sorteos y casas de juegos.

170. Confirma lo anterior el hecho de que ningún artículo de la Constitución hace referencia a las licencias o autorizaciones municipales relativas a casinos, casas de apuestas, salas de sorteos y casas de juegos, así como que no hay ninguna mención de estos establecimientos o actividades en la LGAH. En consecuencia, estos instrumentos normativos no establecen normas específicas para este tipo de licencias, ni obligan a las entidades federativas a realizar una regulación diferenciada de las mismas.
171. Así, no puede considerarse que la legislatura local haya incurrido en una omisión legislativa de ejercicio obligatorio por el hecho de no haber regulado en la LAHT y específicamente en sus artículos 12, penúltimo párrafo, 190, 192 y 200, las autorizaciones y licencias de uso de suelo, cambio de suelo, edificación y funcionamiento de casinos, casas de apuestas, salas de sorteos y casas de juegos.<sup>83</sup>
172. Independientemente de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que, contrariamente a lo que asume el Municipio actor, la LAHT no le impide expedir estas autorizaciones y licencias. El artículo 12 de la LAHT establece que los ayuntamientos pueden otorgar licencias para la construcción de casinos, centros de apuestas, salas de sorteos y casas de juegos, sin prohibir el otorgamiento de otro tipo de licencias y autorizaciones en relación con estos establecimientos.
173. Por su parte, los artículos 185, 186, 192 y 200 del Título Décimo Tercero de la LAHT, en lo que resulta relevante para este caso, establecen lo siguiente:

**Artículo 185.** El certificado de uso de suelo será expedido mediante acuerdo fundado y motivado por la autoridad municipal, de conformidad con esta ley y lo establecido en el Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, en lo aplicable y, en el Plan o Programa de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. En ningún caso se expedirán licencias de uso de suelo para centros donde se presenten espectáculos con personas que realicen actos de exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales.

El certificado de uso de suelo tiene por objeto:

I. Determinar el uso de suelo de un predio;

II. Aplicarlas (sic) normas y lineamientos de diseño urbano establecidas en los Planes o Programas Municipales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano vigentes, así como las de preservación natural y protección al ambiente; y

III. Determinar los estudios aplicables que deberá elaborar y presentar el interesado en materia de impacto vial, ambiental u otros.

**Artículo 186.** Los municipios en el ámbito de su competencia podrán autorizar cambios de uso de suelo para acciones tendientes a fines comerciales, administración y oficinas de bajo impacto y de servicios, con excepción de los usos en específico para gasolineras, gaseras, bodegas que contengan material peligroso, estación de transferencia de residuos peligrosos de traslado, mudanza y paquetería, rastros, los servicios destinados a la educación, estancias y centros de atención y cuidado infantil, cuando no cuenten con el dictamen de impacto urbano expedido por la Secretaría y, además no se reúnan los requisitos de seguridad en instalaciones, no se cuenten con espacios de servicio para estacionamiento, y puedan ocasionar conflictos viales dependiendo de la zona en que se pretenda realizar este tipo de actividades.

En ningún caso se expedirán certificados de uso de suelo para centros donde se presenten espectáculos con personas que realicen actos de exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales. [...]

**Artículo 192.** La licencia de uso de la edificación será expedida mediante acuerdo fundado y motivado, por la autoridad municipal, de conformidad con esta Ley, y el Código Municipal para el Estado de Tamaulipas.

En ningún caso se expedirán licencias de uso de la edificación para centros donde se presenten espectáculos con personas que realicen actos de exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales.

La licencia de uso de la edificación tiene por objeto:

I. Determinar el uso de suelo del predio en que se ubica la edificación;

II. Señalar la ocupación máxima de construcción;

III. Aplicar las normas urbanísticas y lineamientos de diseño urbano establecidos en los planes o programas municipales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano vigentes, así como las de preservación natural y protección al ambiente;

IV. Determinar la función específica o giro particular de la edificación; y

V. Señalar la distribución de áreas correspondientes. Tratándose de fraccionamientos o condominios previamente autorizados, deberá solicitarse posteriormente por el interesado, la autorización de uso de la edificación sólo para aquéllas que difieran del uso habitacional, ya que éste será otorgado en la autorización del proyecto ejecutivo correspondiente.

**Artículo 200.** La licencia de funcionamiento es el documento que emite la autoridad municipal, de conformidad con esta Ley, y en congruencia con el plan o programa aplicable, reglamentos municipales, y por haber cumplido con los requerimientos técnicos que la autoridad solicite para su cumplimiento, verificando que las condiciones de la construcción habilitada sean las adecuadas para su operación, y toda vez que se haya cumplido satisfactoriamente con los requisitos legales, técnicos y con las normas de seguridad e higiene para entrar en funcionamiento al público.

En ningún caso se expedirán licencias de funcionamiento para centros donde se presenten espectáculos con personas que realicen actos de exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales. [...]

<sup>83</sup> En relación con los tipos de omisiones legislativas, véase la tesis 11/2006, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, pág. 1527.

174. De la transcripción anterior se advierte que los artículos facultan en términos amplios al Municipio para expedir las licencias y autorizaciones de uso de suelo, cambio de suelo, uso de edificación y funcionamiento, sin condicionar ello a la función específica o giro particular del inmueble en cuestión. Como única excepción, los artículos prohíben la expedición de estas licencias y autorizaciones para centros donde se presenten espectáculos con personas que realicen actos de exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales; actos que no son inherentes a los casinos, centros de apuestas, salas de sorteos y casas de juegos.
175. Por todo lo anterior, debe concluirse que el concepto de invalidez es infundado, al basarse en las premisas falsas de que la legislatura estatal estaba obligada a regular de manera específica las licencias y autorizaciones de acciones urbanísticas relativas a casinos, centros de apuestas, salas de sorteos y casas de juegos, así como de que las normas de la LAHT no permiten al Municipio la expedición de estas licencias o autorizaciones.
176. En consecuencia, debe reconocerse la validez de los artículos 12, penúltimo párrafo, 192, 196 y 200 de la LAHT.

#### IX. DECISIÓN

177. Se declara la invalidez de los artículos. del artículo 4, fracción V, en su porción normativa “inalienable, intransmisible”, así como del artículo 156, fracción II, en sus porciones normativas “inalienable, “e intransmisible”, y “Como excepción a lo antes citado en esta misma fracción, cuando se trate de organismos o instituciones públicas del Estado, cuyos fines estén relacionados con los usos a que se refiere esta fracción, se podrá transmitir la propiedad de las superficies de equipamiento que se autoricen por el Ayuntamiento, y que en todo caso se justifiquen como estrictamente necesarias para su funcionamiento.”
178. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, las declaratorias de invalidez de las porciones normativas de los artículos 4, fracción V, y 156, fracción II, de la LAHT surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive del presente fallo al Congreso del Estado de Tamaulipas.
179. De acuerdo con lo establecido en el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafo, de la Constitución Federal, los efectos de la declaratoria de invalidez se limitan a la esfera jurídica del Municipio Actor.<sup>84</sup>

Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

#### RESUELVE:

**PRIMERO.** Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

**SEGUNDO.** Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 41, 61 y 72 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve, en términos del apartado VII de esta decisión.

**TERCERO.** Se reconoce la validez de los artículos 4, fracción XXXII, 5, fracciones XI y XII, 6, 11, fracción XXI, 12, fracción XXXVI y párrafo penúltimo, 19, 20, 21, 33, 38, 42, 43, 62, fracción XIII, 64, 190, 192, 200, 223 y 232 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve, por las razones expuestas en el apartado VIII, subapartados A, C, D, E, F, G y H, de esta determinación.

**CUARTO.** Se declara la invalidez de los artículos 4, fracción V, en su porción normativa ‘inalienable, intransmisible’, y 156, fracción II, en sus porciones normativas ‘inalienable’, ‘e intransmisible’ y ‘Como excepción a lo antes citado en esta misma fracción, cuando se trate de organismos o instituciones públicas del Estado, cuyos fines estén relacionados con los usos a que se refiere esta fracción, se podrá transmitir la propiedad de las superficies de equipamiento que se autoricen por el Ayuntamiento, y que en todo caso se justifiquen como estrictamente necesarias para su funcionamiento’, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve, de conformidad con lo establecido en el apartado VIII, subapartado B, de esta ejecutoria, la cual surtirá sus efectos respecto del municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas, en los términos precisados en el apartado IX de este fallo.

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

<sup>84</sup> Véase la tesis jurisprudencial 9/99, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro “**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA**”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Tomo IX, abril de 1999, página 281.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V, VI y VII relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite de la controversia constitucional, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia —consistente en: 1) desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado, y 2) desestimar la causa de improcedencia esgrimida por el Poder Legislativo del Estado—.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia, consistente en: 3) sobreseer de oficio respecto de los artículos 41, 61 y 72 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales con algunas razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con algunas reservas, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado preliminar. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de la afirmación de que no se hicieron valer cuestiones competenciales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado A, denominado "Impugnaciones en las que no se acredita la afectación al ámbito competencial del Municipio actor", en su inciso a), consistente en reconocer la validez de los artículos 4, fracción XXXII, y 11, fracción XXI, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de la afirmación de que no se hicieron valer cuestiones competenciales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado A, denominado "Impugnaciones en las que no se acredita la afectación al ámbito competencial del Municipio actor", en su inciso b), consistente en reconocer la validez de los artículos 5, fracciones XI y XII, y 6 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado A, denominado "Impugnaciones en las que no se acredita la afectación al ámbito competencial del Municipio actor", en su inciso c), consistente en reconocer la validez del artículo 12, fracción XXXVI, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Aguilar Morales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del párrafo ciento setenta y cuatro, Franco González Salas con reserva de criterio sobre la procedencia de las controversias constitucionales contra las omisiones legislativas, Aguilar

Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado H, denominado “Omisiones legislativas relativas relacionadas con licencias de uso de suelo, de cambio de suelo, de edificación y de funcionamiento para casinos, centros de apuestas, casas de juego o similares”, consistente en reconocer la validez de los artículos 12, párrafo penúltimo, 190, 192 y 200 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en sus subapartados C, denominado “Conformación del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano”, y G, denominado “Promoción ante el Ayuntamiento de estímulos fiscales para incentivar el cumplimiento de los instrumentos del desarrollo urbano”, consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 19, 20, 21 y 232 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado A, denominado “Impugnaciones en las que no se acredita la afectación al ámbito competencial del Municipio actor”, en su inciso d), consistente en reconocer la validez del artículo 33 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve. La señora Ministra Ríos Farjat votó en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado D, denominado “Conformación de las Comisiones Metropolitanas de Desarrollo Urbano”, consistente en reconocer la validez de los artículos 38 y 43 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Aguilar Morales y Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado A, denominado “Impugnaciones en las que no se acredita la afectación al ámbito competencial del Municipio actor”, en su inciso e), consistente en reconocer la validez del artículo 42 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por razones adicionales, Franco González Salas por razones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones diversas, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado E, denominado “Discrepancias entre lo dispuesto por la LGAH y la LAHT en relación con las conurbaciones y el plazo para expedir o adecuar planes o programas de desarrollo urbano”, consistente en reconocer la validez del artículo 62, fracción XIII, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Aguilar Morales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado E, denominado “Discrepancias entre lo dispuesto por la LGAH y la LAHT en relación con las conurbaciones y el plazo para expedir o adecuar planes o programas de desarrollo urbano”, consistente en reconocer la validez del artículo 64 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas y Presidente

Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular, al cual se sumaron los señores Ministros Esquivel Mossa y Franco González Salas para conformar voto de minoría, con la anuencia de aquel.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de los párrafos ciento cuarenta y cuatro y ciento cuarenta y cinco, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado F, denominado "Invasión de competencias en materia de zonificación", consistente en reconocer la validez del artículo 223 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con razones adicionales, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su subapartado B, denominado "Inalienabilidad de los bienes que los fraccionadores deben donar al Municipio", consistente en declarar la invalidez de los artículos 4, fracción V, en su porción normativa "inalienable, intransmisible", y 156, fracción II, en sus porciones normativas "inalienable", "e intransmisible" y "Como excepción a lo antes citado en esta misma fracción, cuando se trate de organismos o instituciones públicas del Estado, cuyos fines estén relacionados con los usos a que se refiere esta fracción, se podrá transmitir la propiedad de las superficies de equipamiento que se autoricen por el Ayuntamiento, y que en todo caso se justifiquen como estrictamente necesarias para su funcionamiento", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto No. LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cinco de febrero de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Esquivel Mossa con reserva de criterio en cuanto a los efectos de invalidez respectivos, Franco González Salas, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a la decisión, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta efectos únicamente entre las partes, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

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

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente genérico.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente y ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

**MINISTRO PRESIDENTE.- ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.- MINISTRO PONENTE.- JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ.- SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- RAFAEL COELLO CETINA**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 141 /2019  
 Evidencia criptográfica . Firma electrónica certificada  
 Nombre del documento firmado: 3\_252627\_5095.docx  
 Identificador de proceso de firma: 16450

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,-----

----- C E R T I F I C A -----

Que esta fotocopia constante de cincuenta y un fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 141/2019, promovida por el Municipio de Reynosa, Tamaulipas, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del cuatro de agosto de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas.-----

Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil veintiuno.-----

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 141/2019.**

En sesión celebrada el cuatro de agosto de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Reynosa, Tamaulipas, analizó la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para esa entidad federativa.

En dicha acción, voté a favor de la mayoría de las decisiones adoptadas por el Pleno de este Alto Tribunal, en algunos casos de manera concurrente, por lo que a continuación, me permito exponer las razones por las que compartí algunas de las conclusiones alcanzadas.

De manera preliminar, en la sentencia materia de este voto jurisdiccional se expuso el contenido y alcances del artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal y los precedentes que ha resuelto la Suprema Corte en relación con la materia de asentamientos humanos.

Al respecto, **estoy de acuerdo** con el estudio preliminar y metodología de análisis que se asumió en la sentencia, pues, básicamente, reitera el criterio que aprobamos en las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009<sup>85</sup> —resueltas por unanimidad de once votos, el treinta y uno de marzo de dos mil once, con las que yo estuve de acuerdo—.

En aquella ocasión, y del mismo modo en que he votado en otros precedentes —por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 123/2015<sup>86</sup> y las controversias constitucionales 83/2015 y 84/2015<sup>87</sup> sobre el Código Urbano del Estado de Jalisco, resueltas el siete y ocho de mayo de dos mil dieciocho, por unanimidad de votos—, coincidí en que la materia de asentamientos humanos es concurrente entre la Federación, los estados y municipios.

Siguiendo esos precedentes y del mismo modo en que ahora se hizo en la sentencia, es necesario acudir a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano —publicada el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis—, ya que esta ley general establece la concurrencia entre los órdenes de gobierno respecto de la planeación, ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos, así como la congruencia y participación de los tres niveles de gobierno en relación con los centros de población y asentamientos humanos.

De este modo, considero —al igual que lo hizo la mayoría— que ésta es la metodología que nos debe guiar al analizar este tipo de controversias, por lo que las razones que a continuación expondré y por las que coincidí en algunos puntos y disentí en otros, descansan sobre las bases competenciales y de concurrencia que antes referí.

Dicho lo anterior, me permito expresar mi opinión en torno a los siguientes temas que fueron abordados en la sentencia:

**1. Impugnaciones en las que no se acredita la afectación al ámbito competencial del Municipio actor (Tema A).**

En este apartado se agruparon los cinco conceptos de invalidez que se consideraron infundados porque el Municipio actor no cuenta con interés legítimo para impugnar la constitucionalidad de las normas cuestionadas —por no acreditar un agravio a la esfera competencial del Municipio—.

Básicamente, las razones que dan sustento a este apartado siguen la jurisprudencia del Tribunal Pleno respecto a lo que se ha sostenido: que las controversias constitucionales no son medios para controlar la constitucionalidad de normas que no estén vinculadas con la esfera competencial de la parte promovente.

Siguiendo esa metodología, en la sentencia se reconoció la validez de los artículos 4, fracción XXXII, 11, fracción XXI; 5, fracciones XI y XII, 6; 12, fracción XXXVI; 33 y 42, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas, por no encontrarse acreditada alguna violación competencial en la esfera de atribuciones del Municipio demandante. Adicionalmente, en la sentencia se expusieron otras consideraciones para sostener que las normas impugnadas en este apartado no vulneran la autonomía municipal.

Si **bien estoy de acuerdo** con la sentencia en cuanto a reconocer la validez de las normas señaladas, me permito justificar las razones de mi voto, porque **no en todos los casos comparto la afirmación** referente a que el Municipio demandante no hizo valer argumentos competenciales en contra de su esfera de atribuciones.

<sup>85</sup> Controversia constitucional 94/2009, resuelta por el Pleno el 31 de marzo de 2011, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia, Aguilar Morales y Presidente Silva Meza.

<sup>86</sup> Acción de inconstitucionalidad 123/2015, resuelta el 7 de mayo de 2018, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, en el sentido de aprobar un estudio previo similar al que ahora se analiza en esta controversia.

<sup>87</sup> Controversias constitucionales 83/2015 y 84/2015, resueltas el 8 de mayo de 2018, por mayoría de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al marco jurídico aplicable, que es similar al que ahora se analiza en esta controversia. La Ministra Luna Ramos votó en contra.

En primer lugar, quiero señalar que **estoy de acuerdo con la metodología o estándar** que se realiza en este apartado, consistente en que se calificarán como infundados aquellos argumentos planteados por el Municipio actor en los que impugne normas que no generen una afectación en su esfera competencial o que no estén vinculadas con las atribuciones del Municipio.

Este planteamiento ya ha sido abordado en otras ocasiones por el Tribunal Pleno, incluso cuando resolvimos la controversia constitucional 50/2012<sup>88</sup> —aprobada el seis de junio de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos— yo estuve de acuerdo en que la controversia constitucional tiene por objeto principal la tutela del ámbito de atribuciones que la Constitución General confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal y, por tanto, los entes legitimados para acudir a esta vía de protección constitucional únicamente pueden impugnar las normas o actos que sean susceptibles de generarles una afectación en su esfera de competencias —claro, entendiendo esa afectación en un sentido amplio y admitiendo la suplencia de la deficiencia de la queja—.

Conforme a la jurisprudencia de este Pleno —P./J. 83/2001<sup>89</sup>—, en controversia constitucional, el accionante debe plantear la existencia de un agravio en su perjuicio, es decir, debe acreditar una afectación en la esfera de atribuciones de los poderes u órganos legitimados. Ese interés se actualiza cuando la norma o conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve.

Del mismo modo, hemos sostenido —P./J. 42/2015 (10a.)<sup>90</sup>— que, como regla general, no toda violación constitucional puede analizarse en la vía de controversia constitucional, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional.

Así, hemos adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y hemos establecido que con la emisión del acto o norma general impugnados debe existir, cuando menos, un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, aceptando la metodología antes anunciada, **estoy de acuerdo en reconocer la validez** de las normas impugnadas —revisadas en este tema—. Sin embargo, **me aparto** de las consideraciones por las que se afirma que los conceptos de invalidez planteados en torno a los artículos 4, fracción XXXII, y 11, fracción XXI; 5, fracciones XI y XII, 6 y 12, fracción XXXVI, de la Ley local impugnada, no se encaminan a evidenciar una vulneración en las competencias del Municipio actor, pues —como lo precisaré más adelante—, desde la lectura que yo hago de la demanda me parece que el Municipio sí plantea diversas invasiones competenciales.

Siguiendo este orden de ideas, **convengo con la sentencia** en que las normas anteriores son constitucionales, pero únicamente por las razones que, a mayor abundamiento, se esgrimen en la sentencia, consistentes en que las normas no vulneran la autonomía municipal.

Desde mi perspectiva, en el caso de los artículos citados en líneas previas, el Municipio sí hizo valer una afectación a su ámbito de competencias, como a continuación explicaré.

• **Artículos 4, fracción XXXII, y 11, fracción XXI<sup>91</sup>, de la Ley local de Asentamientos Humanos.** Contrario a lo sostenido en la sentencia, considero que el Municipio promovente sí plantea una vulneración en su esfera competencial, pues sostiene que las normas no son armónicas con lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano porque señalan que para emitir el dictamen de congruencia mediante el cual la Secretaría de Desarrollo Urbano evalúa y califica los programas de desarrollo urbano, no se somete a la Ley General ni a las políticas nacionales, lo que implica, desde su perspectiva, que generará arbitrariedad en su perjuicio<sup>92</sup>.

<sup>88</sup> Controversia constitucional 50/2012, resuelta por el Pleno, el 6 de junio de 2016, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz (ponente), Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales, respecto a declarar infundados los conceptos de invalidez planteados por el Municipio de Querétaro, en los que no se acredita la afectación a una facultad municipal.

<sup>89</sup> “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA”. Registro 189327. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIV, Julio de 2001; Pág. 875. P./J. 83/2001.

<sup>90</sup> “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO”.

<sup>91</sup> “Artículo 4 [Ley local]. Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

(...) XXXII. Dictamen de Congruencia: Es el documento mediante el cual la Secretaría analiza, evalúa y califica el contenido de un programa de desarrollo urbano independientemente de su escala, respecto de las disposiciones de la presente Ley y las políticas establecidas en el Sistema Estatal;

(...)”.

“Artículo 11 [Ley local]. Corresponden a la Secretaría las siguientes atribuciones:

(...) XXI. Verificar que las autorizaciones emitidas por los Ayuntamientos se sujeten y sean congruentes con el Sistema Estatal y esta Ley;

(...)”.

<sup>92</sup> El Municipio actor señaló en su demanda lo siguiente: “(...) el poder legislativo sujeta a mi representado [Municipio] en el examen de congruencia de un programa o plan municipal, a las políticas establecidas en la Ley Estatal y a las políticas establecidas en el Sistema Estatal, de lo que se infiere, que la Ley Estatal no se ajusta a lo establecido en la Ley General (...) la legislación estatal no se ajusta a la concurrencia que debe existir en

No obstante, **coincido** en que el concepto de invalidez planteado es infundado, pero por las razones que se exponen en la sentencia a mayor abundamiento, consistentes en que la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano establece la coherencia y racionalidad que obliga a las entidades federativas a ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial, por lo que esta línea de ajuste y congruencia se ve reflejada en la legislación y programas que conforman el Sistema Estatal y permea en el orden municipal a través del dictamen de congruencia y, eventualmente, de las verificaciones.

Además, el Municipio promovente parte de una premisa equivocada, pues de acuerdo con el artículo 5 de la Ley General<sup>93</sup>, toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en el artículo 4 de la propia Ley General, sin importar el orden de gobierno de donde emana.

Incluso, de conformidad con el artículo 5, fracción IV, de la Ley de Asentamientos Humanos de Tamaulipas<sup>94</sup>, la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la coordinación metropolitana y el ordenamiento territorial, deben conducirse con apego a una serie de principios, entre los cuales está el de coherencia y racionalidad que ordena adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales.

- **Artículos 5, fracciones XI y XII, y 6, de la Ley local de Asentamientos Humanos<sup>95</sup>**. En oposición a lo sostenido en la sentencia, estimo que el Municipio sí planteó una vulneración en su esfera de competencias, pues argumentó que con las normas impugnadas resiente una afectación, pues a su juicio, la autoridad demandada impondría mayores requisitos al Municipio al momento en que le revisara los planes y programas de *asentamientos humanos y desarrollo urbano, lo que colocaría al Municipio en una situación de sometimiento de la autoridad Estatal*.

No obstante, **también coincido** en que las normas **son constitucionales**, pero por las razones que se exponen en la sentencia a mayor abundamiento, consistentes en que las entidades federativas mantienen su facultad originaria, en concurrencia con el orden federal, lo que les permite aumentar los contenidos dispuestos por la propia Ley General, adecuándolos a su propia realidad, como ocurre con la adición de principios que guían la planeación, regulación y gestión de asentamientos humanos.

De esta manera, el hecho de que el legislador local añada contenidos relacionados con el desarrollo legislativo en materia de equilibrio ecológico y protección al medio ambiente, no es inconstitucional.

Asimismo, en el artículo 5 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano<sup>96</sup> se establece que todas las políticas públicas de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana deberán observar los principios señalados en el artículo 4 de la Ley General, sin importar el orden de gobierno de donde emana.

Desde mi entendimiento, lo que se ordena en esa ley marco es que las políticas públicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano acaten un mínimo de principios, sin que ello impida que el legislador local los desarrolle o, incluso, amplíe, siempre y cuando no vulnere los derechos humanos o contravenga las bases y principios de la Constitución y ley general.

dichas materias [asentamientos humanos], sino que sólo las limita a las políticas del Estado, dejando a mi representado a merced de lo que se establezca en las políticas del Estado, al momento de que emita un dictamen de congruencia (...) lo que produce que mi representado [Municipio] se sujete sólo al escrutinio del Estado, lo que acarrea que dichos dictámenes no vayan a ser ajustados a derecho, y se vayan a emitir de manera arbitraria, por lo que mi representado estaría a merced de los criterios que adopte el Estado, con base sólo en sus políticas".

<sup>93</sup> "Artículo 5 [Ley General]. Toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en el artículo anterior, sin importar el orden de gobierno de donde emana".

<sup>94</sup> "Artículo 5 [Ley local]. La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la coordinación metropolitana y el ordenamiento territorial, deben conducirse con apego a los siguientes principios de política pública:

(...) IV. Coherencia y Racionalidad: adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales; así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos;

(...)"

<sup>95</sup> "Artículo 5 [Ley local]. La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la coordinación metropolitana y el ordenamiento territorial, deben conducirse con apego a los siguientes principios de política pública:

(...)

XI. El aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación, procurando el desarrollo sustentable y la conservación del equilibrio ecológico, estableciendo zonas de veda, parques naturales y jardines, tomando las medidas necesarias para evitar y controlar la erosión; y

XII. La reubicación de la población asentada en zonas de alto riesgo, derechos de vía y zonas de restricción hacia áreas o predios aptos para el desarrollo urbano".

"Artículo 6 [Ley local]. Toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en el artículo anterior, sin importar el orden de gobierno de donde emana".

<sup>96</sup> "Artículo 5 [Ley General]. Toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en el artículo anterior, sin importar el orden de gobierno de donde emana".

- **Artículo 12, fracción XXXVI, de la Ley local de Asentamientos Humanos**<sup>97</sup>. Tampoco coincido en que el Municipio no cuestionara esta norma por vulnerar sus atribuciones competenciales y que, por el contrario, únicamente pretende la tutela de un derecho humano a la seguridad jurídica con el que no cuentan las autoridades. Para mí, el Municipio actor sí tiene legitimación para cuestionar en esta vía la constitucionalidad de una norma bajo el argumento de que le genera inseguridad jurídica al no ser clara, pues esa supuesta vaguedad en el enunciado normativo sí puede generar una afectación en la esfera jurídica del Municipio.

Sin embargo, superando este punto, estoy de acuerdo con las razones que se exponen a mayor abundamiento en la sentencia, consistentes en que las normas impugnadas no generan inseguridad jurídica respecto a cuál es la autoridad estatal ante la que el Municipio debe validar la congruencia, coordinación y ajuste de los planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano.

En este sentido, **coincido** en que no existe inseguridad jurídica porque —como se expresa en la sentencia— a partir de una interpretación sistemática de la propia Ley de Asentamientos Humanos de Tamaulipas, es posible advertir que la autoridad estatal competente para determinar la congruencia, coordinación y ajuste de los planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Tamaulipas. Lo anterior, porque en los artículos 11, fracción XXXIV, y 74 de la Ley local<sup>98</sup>, se establece que esa Secretaría es la encargada de elaborar los dictámenes de congruencia de los programas municipales, parciales, sectoriales, o de centro de población respecto del programa estatal o del programa metropolitano en su caso.

En este sentido, aunque estoy de acuerdo en que los conceptos de invalidez hechos valer en contra de los artículos 4, fracción XXXII, 11, fracción XXI; 5, fracciones XI y XII, 6; 12, fracción XXXVI; 33 y 42, de la Ley de Asentamientos Humanos, son infundados, **únicamente coincido con ese argumento** —principal en la sentencia, consistente en la ausencia de una afectación en las competencias del Municipio— en el caso de los artículos 33 y 42 de la Ley local.

## 2. Discrepancias entre lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y la Ley local en relación con las conurbaciones y el plazo para expedir o adecuar planes o programas de desarrollo urbano (Tema E).

En este apartado se reconoció la validez de los artículos 62, fracción XIII y 64 de la Ley de Asentamientos Humanos de Tamaulipas<sup>99</sup> y se sostuvo que contrario a lo aducido por el accionante, el hecho de que en este caso las normas locales no repliquen exactamente lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos no implicaba su inconstitucionalidad.

En el caso, **estuve de acuerdo** en reconocer la validez de los preceptos impugnados, pero por razones distintas y al tenor de una interpretación conforme en cuanto al artículo 62, fracción XIII.

Lo anterior, pues como lo he referido con anterioridad —por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 123/2015<sup>100</sup> y las controversias constitucionales 83/2015 y 84/2015<sup>101</sup> sobre el Código Urbano del Estado de Jalisco—, la materia de asentamientos humanos es **concurrente** entre la Federación, los estados y municipios, por lo que es necesario acudir a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano —publicada el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis—, ya que esta Ley

<sup>97</sup> **Artículo 12 [Ley local]**. Corresponden a los ayuntamientos las siguientes atribuciones:

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

(...).

<sup>98</sup> **Artículo 11 [Ley local]**. Corresponden a la Secretaría las siguientes atribuciones:

**XXXIV**. Emitir dictamen de congruencia de los programas municipales, parciales, sectoriales, o de centro de población respecto del programa estatal o del programa metropolitano en su caso; así como de los cambios propuestos de uso de suelo que modifiquen dichos planes y programas para su posterior publicación en el Periódico Oficial del Estado;

**Artículo 74 [Ley local]**. Los programas parciales serán elaborados, aprobados, ejecutados y evaluados por los Ayuntamientos, previo dictamen de congruencia emitido por la Secretaría. Estos podrán convenir con el Estado, la coordinación para su elaboración o la recepción de apoyos para ese mismo efecto.

<sup>99</sup> **Artículo 62 [Ley local]**. Los programas de las zonas metropolitanas, deberán tener:

(...) XIII. Metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del programa de la zona metropolitana.

**Artículo 64 [Ley local]**. Una vez aprobados los programas de las zonas metropolitanas, los municipios, en el ámbito de sus jurisdicciones, tendrán el plazo de seis meses para expedir o adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano y los correspondientes a los Centros de Población involucrados, los cuales deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana correspondiente.

<sup>100</sup> Acción de inconstitucionalidad 123/2015, resuelta el 7 de mayo de 2018, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, en el sentido de aprobar un estudio previo similar al que ahora se analiza en esta controversia.

<sup>101</sup> Controversias constitucionales 83/2015 y 84/2015, resueltas el 8 de mayo de 2018, por mayoría de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al marco jurídico aplicable, que es similar al que ahora se analiza en esta controversia. La Ministra Luna Ramos votó en contra.

General establece la concurrencia entre los órdenes de gobierno respecto de la planeación, ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos, así como la congruencia y participación de los tres niveles de gobierno en relación con los centros de población y asentamientos humanos.

En este sentido, considero que en el artículo 62, fracción XIII, de la ley local indebidamente excluyen a las “conurbaciones”, pues en esta norma se prevé que los programas de las zonas metropolitanas deberán tener, entre otros, la metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y cumplimiento de los objetivos del programa de la zona metropolitana, sin contemplar en este inciso a las “conurbaciones” como sí lo hace la Ley General en el artículo 3, fracción IX.

De esta manera, desde mi perspectiva, el Municipio tiene razón en que, a diferencia de la Ley General, en la Ley de Asentamientos Humanos de Tamaulipas se regula deficientemente la conformación de los programas que integran el Sistema Estatal de Planeación e Información Geográfica para el Desarrollo Urbano de esa entidad federativa, pues únicamente se regula la naturaleza y conformación de las “zonas metropolitanas” excluyendo a las “conurbaciones”.

En la sentencia se afirma que de una primera lectura podría pensarse que se trata de figuras con consecuencias jurídicas distintas, pero en realidad no existe un menoscabo en las atribuciones municipales, pues en la Ley General se les da un tratamiento como figuras equiparables.

Al respecto, **no estoy de acuerdo** con los argumentos contenidos en la sentencia (párrafos 126, 127, 128 y 129), pues para mí las “zonas metropolitanas” y las “conurbaciones” son dos figuras distintas desde el plano teórico y también desde la perspectiva legal, conforme lo dispone la Ley General.

En el artículo 3 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano<sup>102</sup> se distingue entre “conurbación” y “zona metropolitana”, entendiéndola a la primera como una continuidad física y demográfica que se forma con dos o más centros de población, mientras que la “zona metropolitana” es una figura más elaborada, pues se define como aquellos centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional.

De esta manera, para mí se trata de dos figuras distintas e incluso en el Derecho Urbanístico se contemplan de forma diferenciada<sup>103</sup>: las “zonas conurbadas” o “conurbaciones” son aquellos fenómenos por los que una gran ciudad, al expandirse, confunde sus límites con los de otros núcleos de población circundantes. Mientras que las “zonas metropolitanas” son estructuras más complejas que las “conurbaciones” —incluso pueden integrarse por “conurbaciones”— y consisten en un área central que contiene un núcleo de población grande al que se adhieren las comunidades adyacentes que tienen un alto grado de integración social y económica con esos centros.

De esta manera, si bien el sistema de concurrencia en materia de asentamientos humanos no exige que el legislador replique al pie de la letra las regulaciones contempladas en la Ley General, sí implica que las bases y principios contenidos en la legislación marco sean respetados por el legislador local.

En este sentido, me parece que la Ley General sí establece en el artículo 36, fracción I, que se trata de dos figuras que deben integrarse en la regulación de los asentamientos humanos, pues señala que para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, “*la gestión de las zonas metropolitanas o conurbadas se efectuará a través de (...): una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación, según se trate*”.

Por lo anterior, es acertado lo sostenido por el demandante respecto a que la legislación local excluye a las “conurbaciones”. Sin embargo, como se refiere en la sentencia, en la Ley General no se advierte que esa distinción implique consecuencias jurídicas diferenciadas, de manera que, **para mí, el artículo 62, fracción XIII, impugnado, es constitucional bajo la interpretación que he expresado** y que, incluso, quiero hacer extensiva al resto del ordenamiento local en forma transversal y, en particular, al artículo 48, fracción III, de la Ley local de Asentamientos Humanos, en el que se establece que el Sistema Estatal de Planeación e Información Geográfica para el Desarrollo Urbano se integra, entre otros, por los programas de las “zonas metropolitanas” —excluyendo a las “conurbaciones”—.

Finalmente, **coincido** con la sentencia en reconocer la validez del artículo 64, pues en este caso me parece que el legislador local tenía libertad de configuración para fijar los plazos para que los municipios, en el ámbito de sus jurisdicciones, expidan o adecúen sus planes o programas de desarrollo urbano.

En este caso particular, el sistema de concurrencias en materia de asentamientos humanos tampoco exige que el legislador replique al pie de la letra las regulaciones contempladas en la Ley General, salvo en los supuestos que así sea definido en dicha ley marco a partir de bases y principios.

<sup>102</sup> “Artículo 3 [Ley General]. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

(...)

**IX. Conurbación:** la continuidad física y demográfica que formen dos o más Centros de Población;

(...)

**XXXVII. Zona Metropolitana:** Centros de Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional;

(...).”

<sup>103</sup> Vid. Santiago Campos, Gonzalo, “Zona metropolitana: una nueva forma de administración”, documento de trabajo publicado por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Al respecto, en el artículo 33 de la Ley General<sup>104</sup> se determinó que “*las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta Ley [General]*”.

En este sentido, la Constitución y la Ley General permiten establecer válidamente plazos diferenciados para la expedición de los programas de zonas metropolitanas ubicadas exclusivamente dentro del territorio estatal.

Por tanto, con base en las consideraciones de este voto concurrente, **estoy de acuerdo con la sentencia** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### MINISTRO.- LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.

LATO

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 141 /2019  
Evidencia criptográfica . Firma electrónica certificada  
Nombre del documento firmado: 12531.docx  
Identificador de proceso de firma: 28281

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,-----

----- C E R T I F I C A -----

Que esta fotocopia constante de nueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de cuatro de agosto de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 141/2019, promovida por el Municipio de Reynosa, Tamaulipas. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas.-----

Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil veintiuno.-----

Evidencia criptográfica

#### VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 141/2019, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE REYNOSA, TAMAULIPAS

En sesiones públicas celebradas el tres y cuatro de agosto de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional 141/2019, promovida por el Municipio de Reynosa, Tamaulipas, en contra de disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado (LAHT).

A lo largo de la discusión, manifesté estar en desacuerdo con el sentido o las consideraciones de algunos de los apartados del estudio de fondo, por lo que, a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto en cada uno de estos puntos, en el orden y con el título como quedaron plasmados en la sentencia:

##### A. Impugnaciones en las que no se acredita la afectación al ámbito competencial del Municipio actor

###### a) Impugnación de los artículos 4, fracción XXXII y 11, fracción XXI, de la LAHT<sup>105</sup>

Coincido con la validez de los preceptos citados, aunque no con todas las consideraciones que la sustentan.

A diferencia de lo señalado en el fallo, considero que el Municipio actor válidamente puede plantear que la falta de previsión en la legislación general y en la política nacional en la materia, como parámetro de congruencia de sus programas de desarrollo urbano y de verificación de las autorizaciones que emite el Ayuntamiento, afecta la esfera de competencia que le confiere el artículo 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución General<sup>106</sup>;

<sup>104</sup> “**Artículo 33 [Ley General].** *Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta Ley. Los gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.*”

<sup>105</sup> **ARTÍCULO 4.** Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

(...)

**XXXII.** Dictamen de Congruencia: Es el documento mediante el cual la Secretaría analiza, evalúa y califica el contenido de un programa de desarrollo urbano independientemente de su escala, respecto de las disposiciones de la presente Ley y las políticas establecidas en el Sistema Estatal; (...).

**ARTÍCULO 11.** Corresponden a la Secretaría las siguientes atribuciones:

(...)

**XXI.** Verificar que las autorizaciones emitidas por los Ayuntamientos se sujeten y sean congruentes con el Sistema Estatal y esta Ley; (...).

<sup>106</sup> **ARTÍCULO 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

sin embargo, no le asiste la razón, pues, de conformidad con el artículo 10, fracción VII<sup>107</sup>, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAH) —que, entre otros, establece la concurrencia entre los distintos niveles de gobierno para la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional<sup>108</sup>—, **el Estado debe analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal de los distintos programas municipales de desarrollo urbano, a través de dictámenes de congruencia estatal.** La planeación estatal, como apunta la resolución, debe ajustarse a la estrategia nacional de ordenamiento territorial, de acuerdo con el propio artículo 10, fracción IV<sup>109</sup>, de la LGAH, en relación con los artículos 4, fracción IV y 5 de la misma LGAH<sup>110</sup>, que obligan a todos los órdenes de gobierno a ser congruentes con los planes y políticas nacionales. En este sentido, el hecho de que el artículo 4, fracción XXXII<sup>111</sup>, impugnado sujete el análisis, evaluación y calificación de los programas municipales de desarrollo urbano a las disposiciones de la LAHT y las políticas establecidas en el Sistema Estatal presupone igualmente su concordancia con la LGAH y la política nacional en la materia.

Lo mismo debe decirse respecto de las autorizaciones que corresponde emitir a los Municipios, pues, conforme al artículo 11, fracción XI<sup>112</sup>, de la LGAH, **esta atribución debe ejercerse con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y sus correspondientes reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios;** teniendo el Estado la facultad de evaluar y dar seguimiento, **en los términos de las leyes locales relativas,** al impacto urbano o regional y territorial de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más municipios de la entidad, de acuerdo con el artículo 10, fracciones XVIII y XXIII<sup>113</sup>, de la LGAH. Atendiendo a los principios de coherencia y racionalidad que, conforme a los citados artículos 4, fracción IV y 5 de la LGAH, deben observar todos los órdenes de gobierno, así como al deber impuesto a las entidades federativas en el referido artículo 10, fracción IV, de la misma LGAH para ajustarse a la estrategia nacional, la atribución que se otorga al Estado en el artículo 11, fracción XXI<sup>114</sup>, impugnado para verificar que las mencionadas autorizaciones se sujeten y sean congruentes con la LAHT y el Sistema Estatal presupone también su concordancia con la LGAH y la política nacional en la materia.

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

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

(...)

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

(...)

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

<sup>107</sup> **ARTÍCULO 10.** Corresponde a las entidades federativas:

(...)

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

<sup>108</sup> **ARTÍCULO 1.** La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

Las disposiciones de esta Ley tienen por objeto:

(...)

II. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional; (...).

<sup>109</sup> **ARTÍCULO 10.** Corresponde a las entidades federativas:

(...)

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

<sup>110</sup> **ARTÍCULO 4.** La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos. Centros de Población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:

(...)

IV. Coherencia y racionalidad. Adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales; así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos; (...).

**ARTÍCULO 5.** Toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en el artículo anterior, sin importar el orden de gobierno de donde emana.

<sup>111</sup> **ARTÍCULO 4.** Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

(...)

**XXXII.** Dictamen de Congruencia: Es el documento mediante el cual la Secretaría analiza, evalúa y califica el contenido de un programa de desarrollo urbano independientemente de su escala, respecto de las disposiciones de la presente Ley y las políticas establecidas en el Sistema Estatal; (...).

<sup>112</sup> **ARTÍCULO 11.** Corresponde a los municipios:

(...)

XI. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas de Desarrollo Urbano y sus correspondientes Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios; (...).

<sup>113</sup> **ARTÍCULO 10.** Corresponde a las entidades federativas:

(...)

XVIII. Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales relativas, al impacto urbano o regional de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más municipios de la entidad de que se trate; (...).

XXIII. Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales aplicables al impacto territorial de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más municipios de la entidad de que se trate; (...).

<sup>114</sup> **ARTÍCULO 11.** Corresponden a la Secretaría las siguientes atribuciones:

(...)

XXI. Verificar que las autorizaciones emitidas por los Ayuntamientos se sujeten y sean congruentes con el Sistema Estatal y esta Ley; (...).

**b) Impugnación de los artículos 5, fracciones XI y XII y 6 de la LAHT<sup>115</sup>**

Coincidió con la validez de los preceptos citados, aunque no con las consideraciones que la sustentan.

A diferencia de lo señalado en el fallo, considero que el Municipio actor válidamente puede plantear que la incorporación de los principios de “aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación” y “reubicación de la población asentada en zonas de alto riesgo, derechos de vía y zonas de restricción”, a los que se sujetarán todas las políticas públicas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, planeación urbana y coordinación metropolitana en el Estado -entre otras, las que el Municipio emite-, rompe con la homogeneidad que, a su juicio, deriva de la LGAH e incide en el ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 115, fracción V, constitucional<sup>116</sup>; sin embargo, no le asiste la razón, pues, de acuerdo con el artículo 1, fracción I<sup>117</sup>, de la LGAH, ésta tiene por objeto, entre otros, fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el país, de los que derivan **elementos mínimos** que deben tener en cuenta los distintos órdenes de gobierno al ejercer su competencia en esta materia.

En este sentido, el Estado, al que, conforme al artículo 10, fracción I<sup>118</sup>, de la LGAH, corresponde legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución General y a lo dispuesto por la propia LGAH, debe observar, entre otros, los principios que se establecen en el artículo 4<sup>119</sup> de esta ley, sin que exista

<sup>115</sup> **ARTÍCULO 5.** La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la coordinación metropolitana y el ordenamiento territorial, deben conducirse con apego a los siguientes principios de política pública:

(...)

**XI.** El aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación, procurando el desarrollo sustentable y la conservación del equilibrio ecológico, estableciendo zonas de veda, parques naturales y jardines, tomando las medidas necesarias para evitar y controlar la erosión; y

**XII.** La reubicación de la población asentada en zonas de alto riesgo, derechos de vía y zonas de restricción hacia áreas o predios aptos para el desarrollo urbano.

**ARTÍCULO 6.** Toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en el artículo anterior, sin importar el orden de gobierno de donde emana.

<sup>116</sup> **ARTÍCULO 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

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

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

**b)** Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

**c)** Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

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

**e)** Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

**f)** Otorgar licencias y permisos para construcciones;

**g)** Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

**h)** Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

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

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

<sup>117</sup> **ARTÍCULO 1.** La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

Las disposiciones de esta Ley tienen por objeto:

**I.** Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente; (...).

<sup>118</sup> **ARTÍCULO 10.** Corresponde a las entidades federativas:

**I.** Legislar en materia de asentamientos humanos, Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta Ley; (...).

<sup>119</sup> **ARTÍCULO 4.** La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, Centros de Población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:

**I.** Derecho a la ciudad. Garantizar a todos los habitantes de un Asentamiento Humano o Centros de Población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia;

**II.** Equidad e inclusión. Garantizar el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad, promoviendo la cohesión social a través de medidas que impidan la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos. Promover el respeto de los derechos de los grupos vulnerables, la perspectiva de género y que todos los habitantes puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamientos, infraestructura y actividades económicas de acuerdo a sus preferencias, necesidades y capacidades;

**III.** Derecho a la propiedad urbana. Garantizar los derechos de propiedad inmobiliaria con la intención de que los propietarios tengan protegidos sus derechos, pero también asuman responsabilidades específicas con el estado y con la sociedad, respetando los derechos y límites previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley. El interés público prevalecerá en la ocupación y aprovechamiento del territorio;

impedimento para que, acorde con su realidad, pueda prever otros, siempre y cuando no se contrapongan a las disposiciones de la Constitución y la LGAH, como acontece con los mencionados principios de “aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación” y “reubicación de la población asentada en zonas de alto riesgo, derechos de vía y zonas de restricción”, a que se refieren las fracciones XI y XII del artículo 5<sup>120</sup>, impugnado, relacionados, hasta cierto punto, con los principios de resiliencia, seguridad urbana y riesgos, así como con el de sustentabilidad ambiental, que se prevén en las fracciones VIII y IX del citado artículo 4 de la LGAH; y hacerlos obligatorios respecto de cualquier política pública local en esta materia, en términos del artículo 6<sup>121</sup>, también impugnado.

**c) Impugnación del artículo 12, fracción XXXVI, de la LAHT<sup>122</sup>**

Coincido con la validez del precepto citado, aunque no con todas las consideraciones que la sustentan.

A diferencia de lo señalado en el fallo, considero que el Municipio actor válidamente puede plantear la violación al principio de seguridad jurídica, derivado de la supuesta indeterminación de la autoridad encargada de la validación sobre la congruencia, coordinación y ajuste de los planes y programas de desarrollo urbano que emite, en ejercicio de la competencia que le otorga el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución General<sup>123</sup>; sin embargo, no le asiste la razón, pues, como explica la resolución, de una lectura sistemática de diversas disposiciones de la LAHT<sup>124</sup>, relacionadas con los dictámenes de congruencia de los programas de desarrollo

**IV.** Coherencia y racionalidad. Adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales; así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos;

**V.** Participación democrática y transparencia. Proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio. Para lograrlo se garantizará la transparencia y el acceso a la información pública de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás legislación aplicable en la materia;

**VI.** Productividad y eficiencia. Fortalecer la productividad y eficiencia de las ciudades y del territorio como eje del Crecimiento económico, a través de la consolidación de redes de vialidad y Movilidad, energía y comunicaciones, creación y mantenimiento de infraestructura productiva, equipamientos y servicios públicos de calidad. Maximizar la capacidad de la ciudad para atraer y retener talentos e inversiones, minimizando costos y facilitar la actividad económica;

**VII.** Protección y progresividad del Espacio Público. Crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciada por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos que podrán ampliarse, o mejorarse pero nunca destruirse o verse disminuidos. En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes;

**VIII.** Resiliencia, seguridad urbana y riesgos. Propiciar y fortalecer todas las instituciones y medidas de prevención, mitigación, atención, adaptación y Resiliencia que tengan por objetivo proteger a las personas y su patrimonio, frente a los riesgos naturales y antropogénicos; así como evitar la ocupación de zonas de alto riesgo;

**IX.** Sustentabilidad ambiental. Promover prioritariamente, el uso racional del agua y de los recursos naturales renovables y no renovables, para evitar comprometer la capacidad de futuras generaciones. Así como evitar rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas y que el Crecimiento urbano ocurra sobre suelos agropecuarios de alta calidad, áreas naturales protegidas o bosques, y

**X.** Accesibilidad universal y movilidad. Promover una adecuada accesibilidad universal que genere cercanía y favorezca la relación entre diferentes actividades urbanas con medidas como la flexibilidad de Usos del suelo compatibles y densidades sustentables, un patrón coherente de redes viales primarias, la distribución jerarquizada de los equipamientos y una efectiva Movilidad que privilegie las calles completas, el transporte público, peatonal y no motorizado.

<sup>120</sup> **ARTÍCULO 5.** La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la coordinación metropolitana y el ordenamiento territorial, deben conducirse con apego a los siguientes principios de política pública:

(...)

**XI.** El aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación, procurando el desarrollo sustentable y la conservación del equilibrio ecológico, estableciendo zonas de veda, parques naturales y jardines, tomando las medidas necesarias para evitar y controlar la erosión; y

**XII.** La reubicación de la población asentada en zonas de alto riesgo, derechos de vía y zonas de restricción hacia áreas o predios aptos para el desarrollo urbano.

<sup>121</sup> **ARTÍCULO 6.** Toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en el artículo anterior, sin importar el orden de gobierno de donde emana.

<sup>122</sup> **ARTÍCULO 12.** Corresponden a los ayuntamientos las siguientes atribuciones:

(...)

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

<sup>123</sup> **ARTÍCULO 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

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

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

<sup>124</sup> **ARTÍCULO 4.** Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

(...)

**XXXII.** Dictamen de Congruencia: Es el documento mediante el cual la Secretaría analiza, evalúa y califica el contenido de un programa de desarrollo urbano independientemente de su escala, respecto de las disposiciones de la presente Ley y las políticas establecidas en el Sistema Estatal; (...)

**LXXV.** Secretaría: La Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente; (...).

**ARTÍCULO 11.** Corresponden a la Secretaría las siguientes atribuciones:

(...)

urbano —entre otros, los municipales—, se advierte que la autoridad a la que se refiere el artículo 12, fracción XXXVI<sup>125</sup>, impugnado, es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado.

**d) Impugnación del artículo 33 de la LAHT<sup>126</sup>**

Coincido con la validez del precepto citado, aunque no con todas las consideraciones que la sustentan.

A diferencia de lo señalado en el fallo, considero que el Municipio actor válidamente puede plantear que la falta de previsión de la posibilidad de que celebre convenios con la Federación en materia de desarrollo metropolitano —en la que, conforme al artículo 3, fracción XIV<sup>127</sup>, de la LGAH, deben participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno, de acuerdo con sus atribuciones, las cuales, en términos del artículo 7<sup>128</sup> de la propia LGAH, serán ejercidas de forma concurrente— limita su autonomía y trastoca la concurrencia que existe en la materia; sin embargo, no le asiste la razón, ya que esta concurrencia debe desarrollarse en el ámbito de competencia que a cada orden de gobierno otorgan la Constitución y la citada LGAH.

Al respecto, el artículo 8, fracción XI<sup>129</sup>, de la LGAH, contempla la participación de la Federación en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas a que se refiere la propia LGAH y, en la fracción XIX<sup>130</sup> del mismo artículo, le faculta para emitir criterios y lineamientos normativos para su delimitación territorial. En cuanto a la forma como la Federación participará en esta materia —en lo que a este punto interesa—, como apunta la resolución, la LGAH, en su artículo 32<sup>131</sup>, prevé que la Federación solamente sea parte en los convenios de delimitación y constitución de zonas metropolitanas de dos o más centros de población situados en el territorio de entidades federativas vecinas y, respecto de las ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa, en su artículo 33<sup>132</sup>, sólo prevé la planeación conjunta y coordinada de su desarrollo entre los tres niveles de gobierno, con la participación efectiva de la sociedad, conforme a los principios, políticas y lineamientos establecidos en la propia LGAH, dejando que sea la legislación local la que regule lo relativo a estas zonas.

---

**XXXIV.** Emitir dictamen de congruencia de los programas municipales, parciales, sectoriales, o de centro de población respecto del programa estatal o del programa metropolitano en su caso; así como de los cambios propuestos de uso de suelo que modifiquen dichos planes y programas para su posterior publicación en el Periódico Oficial del Estado; (...).

**ARTÍCULO 74.** Los programas parciales serán elaborados, aprobados, ejecutados y evaluados por los Ayuntamientos, previo dictamen de congruencia emitido por la Secretaría. Estos podrán convenir con el Estado, la coordinación para su elaboración o la recepción de apoyos para ese mismo efecto.

<sup>125</sup> **ARTÍCULO 12.** Corresponden a los ayuntamientos las siguientes atribuciones:

(...)

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

<sup>126</sup> **ARTÍCULO 33.** El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos correspondientes acordarán, cuando así lo consideren conveniente para la planeación y regulación del desarrollo urbano, la ejecución conjunta de obras o prestación más eficaz de los servicios públicos que les competen, la dimensión y los límites de una Zona Metropolitana, considerando para ello el área de influencia de un Centro de Población.

<sup>127</sup> **ARTÍCULO 3.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

(...)

**XIV.** Desarrollo Metropolitano: proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones; (...).

<sup>128</sup> **ARTÍCULO 7.** Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen.

<sup>129</sup> **ARTÍCULO 8.** Corresponden a la federación, a través de la Secretaría las atribuciones siguientes:

(...)

**XI.** Participar en la identificación, delimitación y planeación de las Zonas Metropolitanas y conurbadas a que se refiere esta Ley; (...).

<sup>130</sup> **ARTÍCULO 8.** Corresponden a la federación, a través de la Secretaría las atribuciones siguientes:

(...)

**XIX.** Emitir los criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de zonas metropolitanas y conurbaciones; observando la estrategia nacional de ordenamiento territorial y previa consulta a las entidades federativas; (...).

<sup>131</sup> **ARTÍCULO 32.** La Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales deberán convenir la delimitación y constitución de una Zona Metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más Centros de Población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas.

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

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

<sup>132</sup> **ARTÍCULO 33.** Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta Ley. Los gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

En este sentido, resulta válido que el artículo 33<sup>133</sup>, impugnado prevea que sean el Estado y los Municipios correspondientes los que acuerden, si así lo estiman conveniente, la dimensión y límites de una zona metropolitana en el territorio de la entidad; para lo cual deberán coordinarse con la Federación y observar los criterios y lineamientos normativos que ésta emita para tal efecto, de acuerdo con los principios de coherencia y racionalidad que retoma de la LGAH el artículo 5, fracción IV<sup>134</sup>, de la LAHT —aplicables a toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, planeación urbana y coordinación metropolitana en el Estado, en términos del artículo 6<sup>135</sup> de la LAHT— y que obligan a adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales.

**e) Impugnación del artículo 42 de la LAHT<sup>136</sup>**

No coincide con la validez del precepto citado.

Considero que el Municipio actor válidamente puede plantear la afectación a su esfera de competencia, derivado de la conformación potestativa y no obligatoria del Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Metropolitano, pues, en términos del artículo 36, fracción II<sup>137</sup>, de la LGAH, éste asegura la **acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno** y la participación de la sociedad, para lograr una eficaz gobernanza metropolitana. En este sentido, de acuerdo con el propio precepto, constituye una instancia obligatoria de gestión de las zonas metropolitanas; por lo que el artículo 42<sup>138</sup>, impugnado, al prever la posibilidad, mas no la obligación, de conformar dicho Consejo, incide negativamente en el ejercicio de las atribuciones que la LGAH otorga al Municipio.

Cabe señalar que la resolución incurre en la misma confusión que el actor, al pretender derivar el fundamento para la existencia del Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano del artículo 19<sup>139</sup> de la LGAH, que se

<sup>133</sup> **ARTÍCULO 33.** El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos correspondientes acordarán, cuando así lo consideren conveniente para la planeación y regulación del desarrollo urbano, la ejecución conjunta de obras o prestación de los servicios públicos que les competen, la dimensión y los límites de una Zona Metropolitana, considerando para ello el área de influencia de un Centro de Población.

<sup>134</sup> **ARTÍCULO 5.** La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la coordinación metropolitana y el ordenamiento territorial, deben conducirse con apego a los siguientes principios de política pública:

(...)

**IV.** Coherencia y Racionalidad: adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales; así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos; (...).

<sup>135</sup> **ARTÍCULO 6.** Toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en el artículo anterior, sin importar el orden de gobierno de donde emana.

<sup>136</sup> **ARTÍCULO 42.** Para asegurar la consulta, opinión y deliberación de los asuntos de las Zonas Metropolitanas, competencia de la Comisión, se podrá conformar un Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Metropolitano por cada zona metropolitana, como instancia de participación social en las materias de los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas etapas de formulación, ejecución y seguimiento del programa de zonas metropolitanas.

Estos consejos se integrarán, con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector deberá conformar mayoría en el consejo. Tendrán las funciones y se organizarán en los términos de su reglamento interior. Los consejeros serán de carácter honorífico, y representativo de los sectores de la sociedad civil.

Los Consejos Consultivos Ciudadano (sic) de Desarrollo Metropolitano expedirán sus acuerdos por mayoría de votos de sus integrantes presentes, los cuales en ningún caso serán vinculantes para la Comisión y demás órganos de coordinación de la zona metropolitana.

<sup>137</sup> **ARTÍCULO 36.** Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:

(...)

**II.** Un consejo consultivo de desarrollo metropolitano que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas.

Dicho Consejo se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector que deberá conformar mayoría en el consejo. Sus integrantes elegirán a quien los presida; (...).

<sup>138</sup> **ARTÍCULO 42.** Para asegurar la consulta, opinión y deliberación de los asuntos de las Zonas Metropolitanas, competencia de la Comisión, se podrá conformar un Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Metropolitano por cada zona metropolitana, como instancia de participación social en las materias de los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas etapas de formulación, ejecución y seguimiento del programa de zonas metropolitanas.

Estos consejos se integrarán, con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector deberá conformar mayoría en el consejo. Tendrán las funciones y se organizarán en los términos de su reglamento interior. Los consejeros serán de carácter honorífico, y representativo de los sectores de la sociedad civil.

Los Consejos Consultivos Ciudadano (sic) de Desarrollo Metropolitano expedirán sus acuerdos por mayoría de votos de sus integrantes presentes, los cuales en ningún caso serán vinculantes para la Comisión y demás órganos de coordinación de la zona metropolitana.

<sup>139</sup> **ARTÍCULO 19.** Para asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano, conforme al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional previsto en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, conformarán los siguientes órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural:

**I.** Los consejos estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano;

**II.** Las comisiones metropolitanas y de conurbaciones, y

**III.** Los consejos municipales de Desarrollo Urbano y vivienda de ser necesarios.

Corresponderá a los poderes ejecutivos de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales la creación y apoyo en la operación de tales consejos, en sus respectivos ámbitos territoriales.

refiere a órganos distintos (Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Vivienda), cuyas facultades no se limitan a las zonas metropolitanas.

### C. Conformación del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Coincido con la validez de los artículos 19, 20 y 21 de la LAHT, aunque no con todas las consideraciones que la sustentan.

De acuerdo con el artículo 19<sup>140</sup> de la LGAH, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, conformarán órganos auxiliares de participación ciudadana e integración plural, a fin de asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y de planeación del desarrollo urbano, conforme al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional previsto en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>141</sup>; correspondiendo, de esta forma, a los Poderes Ejecutivos Locales la creación y apoyo en la operación de los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (fracción I) y a los Municipios la de los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Vivienda, de ser necesarios (fracción III).

Así también, en términos del artículo 20, párrafo primero<sup>142</sup>, de la LGAH, debe garantizarse que los Consejos Estatales sean representativos -acorde con un sistema de planeación democrática- y estén formados por representantes del sector social y gubernamental de los órdenes de gobierno correspondientes, colegios de profesionistas, instituciones académicas, órganos empresariales del sector y expertos, entre otros, para participar e interactuar en la formulación, aplicación, evaluación y vigilancia de las políticas en la materia.

En este sentido, el artículo 19<sup>143</sup>, impugnado, cumple con lo anterior, pues prevé que el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano esté integrado por representantes de los tres niveles de gobierno y entes representativos de la sociedad y, contrario a lo señalado por el actor y avalado por el fallo, no está conformado, en su mayoría, por autoridades estatales, al contemplarse la participación de los Ayuntamientos de los 43<sup>144</sup> Municipios del Estado.

<sup>140</sup> **ARTÍCULO 19.** Para asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano, conforme al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional previsto en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, conformarán los siguientes órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural:

- I. Los consejos estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano;
- II. Las comisiones metropolitanas y de conurbaciones, y
- III. Los consejos municipales de Desarrollo Urbano y vivienda de ser necesarios.

Corresponderá a los poderes ejecutivos de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales la creación y apoyo en la operación de tales consejos, en sus respectivos ámbitos territoriales.

<sup>141</sup> **ARTÍCULO 26.**

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley. (...)

<sup>142</sup> **ARTÍCULO 20.** Para garantizar que los consejos estatales sean representativos conforme a un sistema de planeación democrática, en sus respectivos reglamentos internos se definirá el número de miembros, con perspectiva de género, que estará formado por representantes del sector social y gubernamental de los órdenes de gobierno correspondientes, colegios de profesionistas, instituciones académicas, órganos empresariales del sector y expertos, entre otros, para participar e interactuar en la formulación, aplicación, evaluación y vigilancia de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano.

Los miembros de los consejos actuarán a título honorífico, por lo que no podrán cobrar o recibir retribución o emolumento alguno por su función, y contarán con el apoyo técnico necesario para realizar su labor.

<sup>143</sup> **ARTÍCULO 19.** Este Consejo Estatal estará integrado por:

- I. El Gobernador del Estado, quien lo presidirá en forma directa o a través del titular de la Secretaría;
- II. El Secretario de Obras Públicas;
- III. El Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente quién fungirá como Secretario Técnico;
- IV. El Subsecretario de Desarrollo Urbano, quien fungirá como Secretario de Actas;
- V. El Subsecretario de Medio Ambiente, el Director General de la Comisión Estatal del Agua y el Director General del Instituto Tamaulipeco de Vivienda y Urbanismo, quienes fungirán como Vocales;
- VI. Los ayuntamientos estarán representados en el Consejo por el Presidente Municipal o por el Titular del área competente en la materia que en forma expresa sean designados para ello;

VII. Los presidentes o directores, según el caso, de las Cámaras empresariales, Institutos de Planeación, Colegios de Profesionistas, Asociaciones Civiles, Sociedades Civiles, Agrupaciones Patronales, Sindicatos, Organizaciones no Gubernamentales que estén constituidas con carácter estatal y, en general, entes representativos de la sociedad, conforme a la invitación que les formule el Ejecutivo del Estado; y

VIII. Los delegados en el estado de las dependencias y entidades federales, cuya función esté relacionada con el ordenamiento territorial y la protección del ambiente.

<sup>144</sup> **ARTÍCULO 3.** El Estado se divide en Distritos Electorales, Regiones y Distritos Judiciales y Municipios. La Constitución Federal, esta Constitución y sus leyes secundarias respectivas determinarán la competencia, forma y mecanismos para determinar la extensión de cada Distrito y la Organización del Municipio.

De igual forma, el artículo 20<sup>145</sup>, impugnado -respecto del cual no se pronuncia expresamente la resolución- observa lo dispuesto por el mencionado párrafo primero de su correlativo de la LGAH, en cuanto a la definición del número de miembros con perspectiva de género; al tiempo que determina la necesidad de emitir reglas para la operación del Consejo y sesionar de forma ordinaria, cuando menos, dos veces al año y, de manera extraordinaria, las veces que sea necesario, lo cual no contraviene disposición constitucional o legal alguna y obedece al ejercicio de la facultad del legislador local en esta materia.

Aunado a lo anterior -aquí sí coincidiendo con la sentencia-, el referido Consejo es un órgano de consulta, opinión y deliberación, como se desprende de los artículos 17 y 18 de la LAHT<sup>146</sup> -en concordancia con los citados artículos 19 y 20 de la LGAH-, así como de las funciones que se le asignan en el artículo 21<sup>147</sup>, impugnado -las cuales resultan acordes con el artículo 21<sup>148</sup> de la LGAH-, de las que no deriva alguna facultad decisoria que

Los Municipios del Estado son los siguientes: Abasco, Aldama, Altamira, Antigua Morelos, Burgos, Bustamante, Camargo, Casas, Ciudad Madero, Cruillas, El Mante, Gómez Farías, González, Guémez, Guerrero, Gustavo Díaz Ordaz, Hidalgo, Jaumave, Jiménez, Llera, Mainero, Matamoros, Méndez, Mier, Miguel Alemán, Miquihuana, Nuevo Laredo, Nuevo Morelos, Ocampo, Padilla, Palmillas, Reynosa, Río Bravo, San Carlos, San Fernando, San Nicolás, Soto la Marina, Tampico, Tula, Valle Hermoso, Victoria, Villagrán y Xicoténcatl.

<sup>145</sup> **ARTÍCULO 20.** Para garantizar que el Consejo Estatal sea representativo conforme a un sistema de planeación democrática, una vez integrado, acordará sus reglas de operación, se definirá el número de miembros, con perspectiva de género en todo caso, sesionará cuando menos dos veces al año de manera ordinaria y de manera extraordinaria las veces que sea necesaria.

<sup>146</sup> **ARTÍCULO 17.** Para asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, el Estado y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, conformarán los siguientes órganos auxiliares de participación ciudadana y conformación plural:

- I. El Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; y
- II. Los Comités Municipales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

**ARTÍCULO 18.** El Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es un organismo auxiliar del Poder Ejecutivo del Estado, que conocerá de los asuntos sobre ordenamiento territorial, desarrollo urbano, medio ambiente y recursos naturales puestos a su consideración por el propio Gobernador del Estado, la Secretaría o los Ayuntamientos, de los que emitirá su opinión.

<sup>147</sup> **ARTÍCULO 21.** El Consejo Estatal tendrá como funciones:

- I. Analizar, evaluar y emitir recomendaciones a las autoridades sobre la ejecución y cumplimiento de los planes y programas de desarrollo urbano estatal, regional, de zona metropolitana;
- II. Emitir recomendaciones a las autoridades para promover la participación social en los procesos de formulación, ejecución, evaluación y modificación de los planes de desarrollo urbano estatal, regional, de zona metropolitana;
- III. Recibir y canalizar ante las autoridades competentes, los estudios, propuestas y demandas, que en materia de desarrollo urbano le presenten personas o grupos de la comunidad;
- IV. Emitir opiniones y recomendaciones sobre las acciones, obras, inversiones y servicios que contemplen los planes y programas de desarrollo urbano estatal, regional, de zona metropolitana, de acuerdo a la prioridad de estos;
- V. Opinar sobre los proyectos de infraestructura urbana, así como de equipamientos y servicios públicos de importancia estatal, regional y metropolitana;
- VI. Proponer a las autoridades la creación o aplicación de instrumentos de planeación, administración, jurídicos, financieros y fiscales, que promuevan el desarrollo urbano, regional y metropolitano;
- VII. Dar seguimiento y evaluar las acciones que en materia de infraestructura, equipamiento y servicios públicos que incidan en el desarrollo urbano;
- VIII. Proponer acciones encaminadas a la protección del patrimonio cultural inmueble y la imagen urbana;
- IX. Promover y encauzar la investigación académica, la capacitación y la asistencia técnica integral para apoyar el desarrollo urbano del Estado;
- X. Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones sociales en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano del Estado;
- XI. Apoyar a las autoridades en la promoción y difusión de los planes y programas de desarrollo urbano;
- XII. Proponer a las autoridades estatales y municipales los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública; proponer las políticas, programas estudios y acciones específicas en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales o extranjeros, en el ordenamiento territorial y desarrollo urbano;
- XIII. Informar a la opinión pública sobre los aspectos de interés general relativos a las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo urbano y desarrollo metropolitano;
- XIV. Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones;
- XV. Expedir su reglamento interior y, en su caso, modificarlo;
- XVI. Recomendar a las autoridades competentes la realización de auditorías a programas prioritarios, cuando existan causas que lo ameriten; y
- XVII. Las demás funciones que se le atribuyan en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y en esta Ley.

<sup>148</sup> **ARTÍCULO 21.** Los consejos a que se refieren los artículos anteriores o los ayuntamientos que desempeñen dicha labor tendrán, en la esfera de sus ámbitos territoriales, las funciones siguientes:

- I. Emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de las políticas de ordenamiento territorial y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano que elabore la entidad federativa, así como la planeación regional que elabore la autoridad federal o la entidad federativa cuando en éstos se afecte al territorio de sus municipios;
- II. Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones sociales en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas a que se refiere la fracción anterior;
- III. Apoyar a las autoridades en la promoción, difusión y cumplimiento de los planes y programas de la materia;
- IV. Proponer a las distintas autoridades de los tres órdenes de gobierno los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública;
- V. Proponer a las autoridades de los tres órdenes de gobierno las políticas, programas, estudios y acciones específicas en materia de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano;
- VI. Evaluar periódicamente los resultados de las estrategias, políticas, programas, proyectos estratégicos, estudios y acciones específicas en la materia;
- VII. Proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales o extranjeros, en el ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano;
- VIII. Proponer a las autoridades competentes la realización de estudios e investigaciones en la materia;
- IX. Recomendar a las autoridades competentes la realización de auditorías a programas prioritarios cuando existan causas que lo ameriten;

podiera impactar en el ejercicio de la competencia de los Municipios en la materia; por lo que, contrario a lo alegado por el actor, éste tiene una intervención real y efectiva en dicho Consejo, al participar en la formulación, aplicación, evaluación y vigilancia de las políticas relativas.

#### **D. Conformación de las Comisiones Metropolitanas de Desarrollo Urbano**

Coincido con la validez de los artículos 38 y 43 de la LAHT, aunque no con todas las consideraciones que la sustentan.

Considero que el fundamento para la existencia y regulación de las zonas metropolitanas ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa -tema que se analiza en este apartado- deriva del artículo 73, fracción XXIX-C, en relación con el artículo 27, párrafo tercero, ambos de la Constitución General<sup>149</sup>, que facultan al Congreso de la Unión para emitir una ley que prevea la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de asentamientos humanos, con miras a su ordenación y al establecimiento de adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos, a efecto de ejecutar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población -entre otros fines-.

Los artículos 115, fracciones II, III, V y VI y 116, fracción VII, de la Constitución<sup>150</sup>, que se citan en la resolución, se refieren a cuestiones distintas (convenios para el ejercicio de funciones, la prestación de servicios públicos y la

**X.** Promover la celebración de convenios con dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, de entidades federativas y de municipios, así como con organizaciones del sector privado, para la instrumentación de los programas relacionados con la materia;

**XI.** Informar a la opinión pública sobre los aspectos de interés general relativos a las políticas de ordenamiento territorial y planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano;

**XII.** Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones;

**XIII.** Expedir su reglamento interno, y

**XIV.** Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

En todo momento será responsabilidad de la Secretaría y de los gobiernos de las entidades federativas proveer de información oportuna y veraz a los consejos para el ejercicio de sus funciones. Todas las opiniones y recomendaciones de los consejos estatales serán públicas y deberán estar disponibles en medios de comunicación electrónica.

<sup>149</sup> **ARTÍCULO 73.** El Congreso tiene facultad:

(...)

**XXIX-C.** Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución; (...).

**ARTÍCULO 27.** (...)

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. (...)

<sup>150</sup> **ARTÍCULO 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, usando como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

**II.** Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

(...)

**c)** Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución; (...).

**III.** Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

(...)

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo 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; (...).

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

(...)

**c)** Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; (...).

**VI.** Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia. (...)

**ARTÍCULO 116.** (...)

**VII.** La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

ejecución y operación de obras; conurbaciones interestatales; planeación del desarrollo regional<sup>151</sup>) que, aunque se relacionan con el tema que nos ocupa, no sirven de fundamento para su regulación.

En este sentido, al igual que se hace en otros apartados, debe atenderse a las disposiciones de la LGAH que, en su artículo 10, fracciones I y XIV<sup>152</sup> -como señala la sentencia- faculta a las entidades federativas para legislar en materia de planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, así como para establecer y participar en las instancias de coordinación metropolitana, de acuerdo con la Constitución y la citada LGAH.

En lo que interesa, el artículo 33<sup>153</sup> de la LGAH delega en la legislación local la regulación de las zonas metropolitanas ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa -de acuerdo con los principios, políticas y lineamientos a que se refiere la propia LGAH- y ordena la planeación conjunta y coordinada de su desarrollo y la más eficaz prestación de servicios públicos por parte de los tres niveles de gobierno, con la participación efectiva de la sociedad. Entre los referidos principios, políticas y lineamientos, se encuentra la conformación de una comisión de ordenamiento metropolitano, en términos de la fracción I del artículo 36<sup>154</sup> de la LGAH, como una de las instancias de gestión de las zonas metropolitanas, integrada por representantes de la Federación, las entidades federativas y los municipios.

En este sentido, el artículo 38<sup>155</sup>, impugnado, cumple con lo anterior, al prever la constitución de la Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano, integrada por representantes de los tres niveles de gobierno, una vez que se

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. (...)

<sup>151</sup> La LGAH, en su artículo 3, distingue el desarrollo regional del desarrollo metropolitano:

**XIV. Desarrollo Metropolitano:** proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones;

**XV. Desarrollo Regional:** el proceso de Crecimiento económico en dos o más Centros de Población determinados, garantizando el Mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales;

<sup>152</sup> **ARTÍCULO 10.** Corresponde a las entidades federativas:

**I.** Legislar en materia de asentamientos humanos, Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta Ley; (...)

**XIV.** Establecer y participar en las instancias de coordinación metropolitana en los términos de esta Ley; (...).

<sup>153</sup> **ARTÍCULO 33.** Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta Ley. Los gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

<sup>154</sup> **ARTÍCULO 36.** Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:

**I. Una comisión de ordenamiento metropolitano o de Conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta Ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta Comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno; (...).**

<sup>155</sup> **ARTÍCULO 38.** Una vez integrado y publicado el convenio de coordinación de la zona metropolitana, deberá constituirse la Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano, que tendrá carácter permanente y se integrará por:

**I.** El Gobernador del Estado, quien será el Presidente de la Comisión Metropolitana y, tendrá voto de calidad, en caso de empate;

**II.** El Titular de la Secretaría, que fungirá como Secretario Técnico, y en ausencia del Gobernador fungirá como Presidente;

**III.** Los Ayuntamientos de los Municipios que integran la Zona Metropolitana respectiva, representados por sus Presidentes Municipales o por quien se le delegue la representación del Municipio;

**IV.** El Titular de la Secretaría de Finanzas del Estado;

**V.** El Titular de la Secretaría de Obras Públicas;

**VI.** El Titular de la Comisión Estatal del Agua;

**VII.** El Titular de la Dirección General del Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Tamaulipeco de Vivienda y Urbanismo del Estado;

**VIII.** El Delegado, o quien éste designe, de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal;

**IX.** El Delegado Estatal, o quien éste designe, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recurso (sic) Naturales del Gobierno Federal;

**X.** El Delegado o quien éste designe, de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), organismo administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recurso (sic) Naturales del Gobierno Federal; y

**XI.** El Delegado o persona que éste designe del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

Los integrantes de la Comisión que tendrán derecho a voz y voto, son los citados en las fracciones I, II, III y IV, los citados en las fracciones V a XI, sólo tendrán derecho de voz.

Los integrantes de la Comisión ejercerán su encargo dentro de la misma con carácter honorífico. Cada integrante de la Comisión designará a su suplente, debiendo notificarlos por escrito a la Comisión.

Las designaciones de los funcionarios a que se refiere las fracciones VIII a la XI del primer párrafo de éste artículo, cuando no sea el Delegado, deberán constar por escrito, y en el caso de los suplentes, todas las designaciones deberán constar por escrito. Cuando no se presenten a la sesión de integración, o en las dos siguientes, sin que se designe por el Delegado a su representante y suplente, se les tendrá por no integrantes de la Comisión, sin que su ausencia afecte a la integración y funcionamiento de la misma, sin perjuicio de que se integren con posterioridad.

Los integrantes de la Comisión durarán en éste (sic) encargo únicamente el tiempo correspondiente al del ejercicio del cargo que ostenten.

Por acuerdo de los integrantes permanentes de la Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano respectiva, con derecho a voto, podrá invitarse a participar a las sesiones respectivas a representantes de otras dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, o

publica el convenio de coordinación de la zona metropolitana entre el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos interesados, requerido por el artículo 35<sup>156</sup> de la LAHT.

Contrario a lo manifestado por el actor y coincidiendo en este punto con el fallo, los Municipios que integran la zona metropolitana respectiva tienen una intervención real y efectiva en la Comisión, pues, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 38, impugnado, tienen derecho a voz y voto y, aunque, en ciertos casos, pueden ser minoría frente a los representantes del Estado y la Federación, la actuación del mencionado órgano está limitada por el convenio de coordinación, de acuerdo con la fracción VIII<sup>157</sup> del artículo 36 de la LAHT, cuyos términos aprobaron, el cual puede ser modificado en la medida que se modifique el programa de la zona metropolitana respectivo -en el que tienen participación-, o bien, cuando así lo acuerde, cuando menos, la mayoría de ellos, conforme al último párrafo<sup>158</sup> del propio artículo 36. Además, el artículo 40<sup>159</sup> de la LAHT les confiere una serie de atribuciones, con lo cual se les garantiza un margen de acción al interior de la Comisión.

Por su parte, el artículo 43, impugnado en su fracción II<sup>160</sup>, al prever que los acuerdos se tomarán por mayoría de los integrantes presentes con derecho a voto -que pueden ser, en ciertos casos, los Municipios-, no los convierte en meros ejecutores de las decisiones que se adopten, pues, como se ha expuesto, la actuación de la Comisión está limitada por el convenio de coordinación en el que los Municipios han expresado su voluntad de participar en el desarrollo de la zona metropolitana, como una forma de expresión de su autonomía, encaminada a la resolución conjunta de problemas comunes.

#### **F. Invasión de competencias en materia de zonificación**

No coincido con la validez del artículo 223<sup>161</sup> de la LAHT.

---

a cualquier ciudadano, organización o persona moral pública o privada que en razón de su experiencia o área de conocimiento puedan contribuir a la mejor comprensión de los asuntos que se vayan a discutir, quienes no tendrán derecho a voto.

La Comisión deberá tener comités técnicos integrados por los Subsecretarios o Directores de las Dependencias Estatales competentes en materia de finanzas, desarrollo urbano y obras públicas y por los Titulares Municipales de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Secretaría de Finanzas Municipal, y los representantes de las Dependencias Federales que incidan en el desarrollo urbano, para la formulación de los programas de ordenación de las zonas metropolitanas y proyectos derivados de éstos, así como para la coordinación de los distintos proyectos, obras acciones, servicios e inversiones necesarias para la realización de las acciones convenidas. Estos comités técnicos sesionarán permanentemente.

<sup>156</sup> **ARTÍCULO 35.** Para reconocer e integrar una zona metropolitana en el Estado se requiere de celebrar un convenio de coordinación entre el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos interesados, por conducto de su Presidente Municipal, cuando se presenten los supuestos de una zona metropolitana, y establecer una agenda de prioridades metropolitanas en las materias señaladas en el artículo anterior.

<sup>157</sup> **ARTÍCULO 36.** El convenio de referencia señalará la voluntad de los Municipios de participar en el desarrollo de la zona metropolitana como una forma de expresión de la autonomía municipal encaminada a la resolución conjunta de problemas comunes, deberá ser publicado en el Periódico Oficial del Estado, y en uno de los Periódicos de mayor circulación en el área metropolitana y deberá contener como obligaciones mínimas de las partes, las siguientes:

(...)

**VIII.** La integración, funcionamiento y lineamientos para la toma de decisiones de la Comisión de que se trate; (...).

<sup>158</sup> **ARTÍCULO 36.** (...)

El convenio tendrá una vigencia indefinida, el cual puede ser modificado en la medida que se modifique el programa de la zona metropolitana respectivo, o bien cuando así lo acuerden cuando menos la mayoría de los Municipios que integren la zona metropolitana.

<sup>159</sup> **ARTÍCULO 40.** Los municipios, por conducto de los presidentes municipales, tendrán las siguientes funciones o facultades:

**I.** Participar conjunta y coordinadamente con el Estado y otros municipios en la delimitación, planeación y regulación del desarrollo de las zonas metropolitanas;

**II.** Proponer al Gobernador y a otros municipios proyectos de convenios para constituir o integrar una zona metropolitana;

**III.** Proponer al Gobernador y a los municipios involucrados, proyectos de modificaciones o reformas a los convenios de constitución o integración, o de funcionamiento de una zona metropolitana;

**IV.** Presentar a la Comisión su opinión, por escrito o mediante declaración, en los casos de la tramitación de una solicitud expresa de un Municipio interesado, de integrarse a una zona metropolitana y la correspondiente modificación a sus límites territoriales y a los convenios o instrumentos suscritos entre las partes integrantes;

**V.** Presentar a la Comisión, para su análisis y en su caso aprobación, propuestas de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, obras de infraestructura y su equipamiento, y demás acciones de alcance metropolitano de las comprendidas en los artículos 33 y 39 de esta Ley;

**VI.** Presentar a la Comisión, para su análisis y en su caso aprobación, propuestas de financiamiento de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, obras de infraestructura y su equipamiento, y demás acciones de alcance metropolitano;

**VII.** Proponer a la Comisión modificaciones o reformas a las disposiciones de su Reglamento Interno; y

**VIII.** Las demás que se establecen en esta Ley y las que resulten necesarias para el cumplimiento de su objetivo.

<sup>160</sup> **ARTÍCULO 43.** Las Comisiones (sic) Metropolitana de Desarrollo Urbano deberán (sic) contar con su reglamento interno, el cual será aprobado por las mismas (sic), en el que establecerán las reglas de actuación y participación de quienes la integran. Este reglamento deberá ser publicado en el Periódico Oficial del Estado, y para su expedición se hará considerando en lo que corresponda las siguientes bases:

(...)

**II.** Los acuerdos de la Comisión se tomarán por mayoría de votos de los integrantes presentes, con derecho a voto. Cuando un asunto no alcance la cantidad de votos necesarios para su aprobación, podrá ser sometido a consideración de la Comisión en la siguiente sesión, ya sea ordinaria o extraordinaria, pudiendo ser aprobado por mayoría de los presentes con derechos (sic) a voto; si no fuera aprobado, se desechará la propuesta; (...).

<sup>161</sup> **ARTÍCULO 223.** La Secretaría podrá determinar la constitución de polígonos de actuación para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en áreas de reciclamiento, sobre todo, en zonas con franco deterioro o con infraestructura subutilizada, con base en los estudios que para tal efecto se elaboren. Para la ejecución de proyectos a través de los polígonos de actuación, la Secretaría sin variar las disposiciones vigentes y en coordinación con los ayuntamientos, podrá llevar a cabo la relocalización de los usos y destinos del suelo, el intercambio de potencialidad de desarrollo dentro de un mismo polígono, así como la relotificación de los predios participantes en el polígono, para generar una nueva división. La Secretaría podrá incorporar la constitución de polígonos de actuación en los planes o programas respectivos.

Este precepto se refiere a la constitución de **polígonos de actuación para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en áreas de reciclamiento, sobre todo, en zonas con franco deterioro o con infraestructura subutilizada**. En este sentido, debe interpretarse en relación con el artículo 205<sup>162</sup> de la LAHT, que prevé la delimitación de polígonos para la ejecución de proyectos en áreas o zonas aptas para aplicar instrumentos de fomento al desarrollo urbano.

Al respecto, no debe atenderse como parámetro -como lo hace la resolución- al artículo 85<sup>163</sup> de la LGAH, que se refiere a los **polígonos para el desarrollo o aprovechamiento prioritario o estratégico de inmuebles**, sino al artículo 41<sup>164</sup>, relacionado con **polígonos de actuación que permitan llevar a cabo acciones específicas para el crecimiento, mejoramiento y conservación de los centros de población, así como para la formación de conjuntos urbanos y barrios integrales**, el cual prevé la participación de las entidades federativas y los municipios.

Ahora bien, para determinar la forma en que debe participar uno y otro nivel de gobierno en este tema, debe atenderse, por una parte, al artículo 10, fracciones XV y XXII<sup>165</sup>, de la LGAH, que faculta a las entidades federativas para coordinarse con la Federación, otras entidades federativas y los Municipios para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la planeación del desarrollo urbano, así como para formular y aplicar políticas y realizar acciones en materia de estructuración urbana y gestión del suelo y, por otra parte, al artículo 11, fracciones II, III, IV, XV y XVII<sup>166</sup>, de la propia LGAH, que, en consonancia con el artículo 115, fracción V,

<sup>162</sup> **ARTÍCULO 205.** Se podrán determinar áreas o zonas aptas para aplicar instrumentos de fomento para el desarrollo urbano. Para tal efecto, el Estado, en coordinación con el ayuntamiento correspondiente, podrá autorizar la delimitación de polígonos para la ejecución de proyectos en las siguientes áreas:

I. Zonas que tengan terrenos sin construir ubicados dentro del tejido urbano, que cuenten con accesibilidad y servicios donde puedan llevarse a cabo los proyectos de impacto urbano, apoyándose en el programa de fomento económico, que incluyen equipamientos varios y otros usos complementarios;

II. Zonas habitacionales de población de bajos ingresos, altos índices de deterioro y carencia de servicios urbanos, con potencial de mejoramiento donde se requiera impulso por parte del sector público para equilibrar sus condiciones y mejorar su integración con el resto de la ciudad;

III. Zonas factibles de regeneración urbana que cuenten con infraestructura vial y servicios urbanos adecuados;

IV. Zonas industriales deterioradas o abandonadas que puedan reordenarse, renovarse o densificarse, donde los procesos productivos deban reconvertirse para ser más competitivos y evitar impactos negativos en el medio ambiente;

V. Zonas de conservación patrimonial que tienen valores históricos, arqueológicos, arquitectónicos y artísticos o típicos, así como las que sin estar formalmente clasificadas como tales, presenten características que requieren atención especial para mantener y elevar sus valores;

VI. Zonas susceptibles de rescate, cuyas condiciones naturales ya hayan sido alteradas por la presencia de usos inconvenientes o por el manejo indebido de recursos naturales y que requieran de acciones para restablecer en lo posible su situación original; en estas áreas se ubican los asentamientos humanos rurales. Las obras que se realicen en dichas zonas se condicionarán a que se lleven a cabo acciones para establecer el equilibrio ambiental;

VII. Zonas naturales en cuya extensión no presentan alteraciones graves y que requieren medidas para el control del uso del suelo, así como para desarrollar en ellos actividades que sean compatibles con la función de conservación natural; y

VIII. Zonas destinadas a la producción agropecuaria, piscícola, forestal, agroindustrial y turística.

<sup>163</sup> **ARTÍCULO 85.** Los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios podrán declarar polígonos para el desarrollo o aprovechamiento prioritario o estratégico de inmuebles, bajo el esquema de sistemas de actuación pública o privada, de acuerdo a los objetivos previstos en dichos instrumentos. Los actos de aprovechamiento urbano deberán llevarse a cabo, tanto por las autoridades como por los propietarios y poseedores del suelo, conforme a tales declaratorias y siempre ajustándose a las determinaciones de los planes o programas de Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano aplicables.

<sup>164</sup> **ARTÍCULO 41.** Las entidades federativas y los municipios promoverán la elaboración de programas parciales y polígonos de actuación que permitan llevar a cabo acciones específicas para el Crecimiento, Mejoramiento y Conservación de los Centros de Población, para la formación de conjuntos urbanos y barrios integrales.

Dichos programas parciales serán regulados por la legislación estatal y podrán integrar los planteamientos sectoriales del Desarrollo Urbano, en materias tales como: centros históricos, Movilidad, medio ambiente, vivienda, agua y saneamiento, entre otras.

<sup>165</sup> **ARTÍCULO 10.** Corresponde a las entidades federativas:

(...)

XV. Coordinar sus acciones con la Federación, con otras entidades federativas sus municipios o Demarcaciones Territoriales, según corresponda, para el Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano; así como para la ejecución de acciones, obras e inversiones en materia de infraestructura, equipamiento y Servicios Urbanos, incluyendo las relativas a la Movilidad y a la accesibilidad universal; (...)

XXII. Formular y aplicar las políticas, así como realizar las acciones en materia de estructuración urbana, gestión del suelo, Conservación del Patrimonio Natural y Cultural y accesibilidad universal, incluyendo la Movilidad; (...).

<sup>166</sup> **ARTÍCULO 11.** Corresponde a los municipios:

(...)

II. Regular, controlar y vigilar las Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los Centros de Población que se encuentren dentro del municipio;

III. Formular, aprobar y administrar la Zonificación de los Centros de Población que se encuentren dentro del municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven;

IV. Promover y ejecutar acciones, inversiones y servicios públicos para la Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población, considerando la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres y el pleno ejercicio de derechos humanos; (...)

XV. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de Desarrollo Urbano y las Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios; (...)

XVII. Participar en la creación y administración del suelo y Reservas territoriales para el Desarrollo Urbano, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; así como generar los instrumentos que permitan la disponibilidad de tierra para personas en situación de pobreza o vulnerabilidad; (...).

incisos a), b), d) y e)<sup>167</sup>, de la Constitución General, faculta a los Municipios para regular, controlar y vigilar las reservas, usos de suelo y destinos de áreas y predios; formular, aprobar y administrar la zonificación y promover y ejecutar acciones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; y participar en la creación y administración del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano.

De este modo, aunque el Estado, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, puede, en ejercicio de su competencia en materia de estructuración urbana y gestión del suelo, determinar la constitución de los polígonos de actuación previstos en el artículo 223, impugnado, e incorporarlos en sus planes o programas; **no se encuentra facultado para llevar a cabo la relocalización de los usos y destinos del suelo, el intercambio de potencialidad de desarrollo (relacionado con estos últimos), ni la relotificación de los predios participantes para generar una nueva división, con miras a la ejecución de proyectos, pues esto es competencia del Municipio.**

Por tanto, considero que debió declararse la invalidez del citado artículo 223, en la porción normativa que señala "Para la ejecución de proyectos a través de los polígonos de actuación, la Secretaría sin variar las disposiciones vigentes y en coordinación con los ayuntamientos, podrá llevar a cabo la relocalización de los usos y destinos del suelo, el intercambio de potencialidad de desarrollo dentro de un mismo polígono, así como la relotificación de los predios participantes en el polígono, para generar una nueva división".

Cabe señalar que los precedentes que se citan en el fallo (controversias constitucionales 50/2012, 60/2012 y 67/2012) no resultan aplicables, por referirse a polígonos en unidades condominales.

**MINISTRO.- PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 141 /2019  
 Evidencia criptográfica . Firma electrónica certificada  
 Nombre del documento firmado: 12554.docx  
 Identificador de proceso de firma: 30502

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,-----

----- C E R T I F I C A -----

Que esta fotocopia constante de quince fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente y particular formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar lelo de Larrea, en relación con la sentencia de cuatro de agosto de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 141/2019, promovida por el Municipio de Reynosa, Tamaulipas. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas.-----

Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil veintiuno.-----

Evidencia criptográfica

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 141/2019, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN PÚBLICA DE 4 DE AGOSTO DE 2020**

En la presente controversia constitucional el Municipio de Reynosa, Tamaulipas, impugnó diversos preceptos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas, al estimarlos violatorios de su ámbito competencial reconocido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las facultades concurrentes que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano fueron establecidas a su favor en la propia Constitución y en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

La sentencia reconoce la validez de distintos preceptos impugnados y declara la invalidez de otros, tal como se advierte en los apartados identificados con las letras A, B, C, D, E, F, G y H del estudio de fondo.

En la sesión respectiva, al examinarse la constitucionalidad del artículo 223 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas<sup>168</sup>, manifesté estar de

<sup>167</sup> **ARTÍCULO 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

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

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

**b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;**

(...)

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

**e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;** (...).

<sup>168</sup> **Artículo 223.** La Secretaría podrá determinar la constitución de polígonos de actuación para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en áreas de reclamiento, sobre todo, en zonas con franco deterioro o con infraestructura subutilizada, con base en los estudios que para

acuerdo con el reconocimiento de validez propuesto, pero con consideraciones adicionales, las cuales haré valer en el presente voto concurrente, en los siguientes términos.

El precepto impugnado antes señalado establece tres facultades distintas para la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Tamaulipas (en adelante Secretaría), las cuales son las siguientes:

1. Determinar polígonos de actuación para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en áreas de reciclamiento, sobre todo, en zonas con franco deterioro o con infraestructura subutilizada.
2. Ejecutar proyectos a través de estos polígonos.
3. Incorporar la constitución de los polígonos de actuación en los planes o programas respectivos.

Ahora, el municipio demandante en su demanda de controversia constitucional alegó que el precepto legal antes mencionado es contrario al artículo 115, fracción V, de la Constitución General, porque invade sus facultades exclusivas en materia de zonificación de los centros de población al permitir al Ejecutivo Local, por medio de la Secretaría respectiva, de determinar la constitución de polígonos de actuación, así como realizar en esos polígonos actos de relocalización de los usos y destinos del suelo, intercambio de potencialidad de desarrollo y relotificación de predios.

Precisado lo anterior, estoy de acuerdo con el reconocimiento de validez del artículo controvertido, para lo cual resulta válido contrastarlo con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, ya que este ordenamiento constituye un parámetro de regularidad que en términos del artículo 73, fracción XXIC-C, de la Constitución General<sup>169</sup>, tiene por objeto el establecimiento de la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, en la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

En ese orden de ideas, debe destacarse que del artículo 41 de la ley general de la materia<sup>170</sup> se advierte que las entidades federativas y los municipios promoverán la elaboración de programas parciales y polígonos de actuación que permitan llevar a cabo acciones específicas para el crecimiento, mejoramiento y conservación de los centros de población, para la formación de conjuntos urbanos y barrios integrales.

De lo anterior se sigue que la constitución de polígonos no es una facultad exclusiva de los municipios, sino una facultad concurrente en la que participan tanto las entidades federativas como los municipios con la finalidad de llevar a cabo acciones específicas para el crecimiento, mejoramiento y conservación de los centros de población, para la formación de conjuntos urbanos y barrios integrales.

La concurrencia advertida es congruente con lo establecido en los artículos 205 y 233 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas<sup>171</sup>, en cuanto a que la constitución de los polígonos de actuación por parte de la Secretaría deberá hacerse en coordinación con el ayuntamiento correspondiente.

Asimismo, la facultad conferida a la Secretaría para ejecutar proyectos a través de los polígonos de actuación referidos no afecta el ámbito competencial del demandante reconocido en la fracción V del artículo 115 de la Constitución General<sup>172</sup>, relativas a la formulación, aprobación y administración de la zonificación y planes de

---

tal efecto se elaboren. Para la ejecución de proyectos a través de los polígonos de actuación, la Secretaría sin variar las disposiciones vigentes y en coordinación con los ayuntamientos, podrá llevar a cabo la relocalización de los usos y destinos del suelo, el intercambio de potencialidad de desarrollo dentro de un mismo polígono, así como la relotificación de los predios participantes en el polígono, para generar una nueva división. La Secretaría podrá incorporar la constitución de polígonos de actuación en los planes o programas respectivos.

<sup>169</sup> **Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

[...]

**XXIX-C.-** Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;

<sup>170</sup> **Artículo 41.** Las entidades federativas y los municipios promoverán la elaboración de programas parciales y polígonos de actuación que permitan llevar a cabo acciones específicas para el Crecimiento, Mejoramiento y Conservación de los Centros de Población, para la formación de conjuntos urbanos y barrios integrales.

Dichos programas parciales serán regulados por la legislación estatal y podrán integrar los planteamientos sectoriales del Desarrollo Urbano, en materias tales como: centros históricos, Movilidad, medio ambiente, vivienda, agua y saneamiento, entre otras.

<sup>171</sup> **Artículo 205.** Se podrán determinar áreas o zonas aptas para aplicar instrumentos de fomento para el desarrollo urbano. Para tal efecto, el Estado, en coordinación con el ayuntamiento correspondiente, podrá autorizar la delimitación de polígonos para la ejecución de proyectos en las siguientes áreas:

[...]

**Artículo 233.** La Secretaría resolverá sobre la procedencia de la constitución del polígono de actuación. Cuando así lo requiera, solicitará las opiniones a las dependencias competentes sobre las condiciones y medidas de mitigación de posibles impactos en el área de influencia. La Secretaría en coordinación con el ayuntamiento, de aprobar la constitución del polígono, ordenará su inscripción en el Registro, previo pago de derechos al solicitante.

<sup>172</sup> **Artículo 115.-** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

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

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

desarrollo urbano municipal, toda vez que el propio artículo impugnado prevé que dicha ejecución se hará sin variar las disposiciones vigentes y en coordinación con los ayuntamientos, por lo que se respeta las facultades competenciales que el demandante estima transgredidas.

Finalmente, por lo que respecta a la facultad que el artículo impugnado otorga a la Secretaría para incorporar la constitución de polígonos de actuación en los planes o programas respectivos, en el párrafo 149 de la sentencia se precisa que dicha dependencia carece de competencias para incorporar la constitución de nuevos polígonos en los planes o programas municipales, pero sí cuenta con facultades para incorporar estos polígonos dentro de los programas estatales.

En este punto comparto la conclusión a la que se llega, pero considero que debió matizarse el razonamiento mencionado para precisar explícitamente que la palabra “respectivos” contenida en el precepto impugnado, necesariamente, debe entenderse a los programas o planes estatales, de modo que no quedarán comprendidos los planes y programas municipales.

Consecuentemente, comparto el reconocimiento de validez del artículo 223 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas, con las razones expresadas en la sentencia más las señaladas en este voto.

**RESPETUOSAMENTE.- MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 141 /2019  
 Evidencia criptográfica . Firma electrónica certificada  
 Nombre del documento firmado: 12924.docx  
 Identificador de proceso de firma: 42268

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,-----

CE R T I F I C A-----

Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de cuatro de agosto de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 141/2019, promovida por el Municipio de Reynosa, Tamaulipas. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas.-----

Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil veintiuno.-----

Evidencia criptográfica

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 141/2019**

En las sesiones celebradas el tres y cuatro de agosto de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 141/2019, promovida por el Municipio de Reynosa, Tamaulipas, en la que alegó la invalidez de los artículos 4, fracción V, y 156, fracción II, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas (LAHT)<sup>173</sup>, que establecen lo siguiente:

**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

[...]

V. Área de Cesión: Es la superficie de terreno que los fraccionadores deben donar al Ayuntamiento a título gratuito para destinarse a áreas verdes y equipamiento urbano, que será inalienable, intransmisible, imprescriptible e inembargable, con excepción de lo dispuesto por esta Ley; [...]"

**Artículo 156.-** Son obligaciones del fraccionador las siguientes:

[...]

- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

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

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

<sup>173</sup> Publicada mediante el Decreto número LXIII-777, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el 5 de febrero de 2019.

*II. Ceder a favor del municipio dentro del fraccionamiento de su diseño unifamiliar conteniendo para una vivienda por lote como destino para área pública, el trece por ciento calculado sobre el área vendible para el caso de proyectar en su diseño vialidades terciarias de 15.50 metros; en el supuesto de proyectar vialidades terciarias de 13.50 metros, el área de donación correspondiente será del quince por ciento calculado sobre el área vendible. Esta área será inalienable, inembargable, imprescriptible e intransmisible. El sesenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse para áreas verdes que serán utilizadas como parques, jardines, plazas públicas u otros usos relativos al esparcimiento; el cuarenta por ciento restante deberá destinarse para el equipamiento urbano de interés público, como el relacionado con servicios de educación, salud, deporte, cultura y seguridad pública, entre otros. Como excepción a lo antes citado en esta misma fracción, cuando se trate de organismos o instituciones públicas del Estado, cuyos fines estén relacionados con los usos a que se refiere esta fracción, se podrá transmitir la propiedad de las superficies de equipamiento que se autoricen por el Ayuntamiento, y que en todo caso se justifiquen como estrictamente necesarias para su funcionamiento; [...]. (Las porciones subrayadas son las impugnadas)*

Por mayoría de siete votos, el Tribunal Pleno resolvió declarar la invalidez de tales disposiciones<sup>174</sup> con base en la premisa de que el poder legislativo del Estado excedió sus facultades al quebrantar el principio de autonomía municipal establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal.

El criterio mayoritario determinó que la porción normativa impugnada impone una obligación al municipio en términos absolutos y, por tanto, transgrede el esquema de competencias concurrentes en la materia de asentamientos humanos al atentar contra el principio de libre administración municipal.

En específico, que la inalienabilidad e intransmisibilidad de los predios donados por los fraccionadores, impuestas en la ley, impide al municipio disponer de las áreas de cesión y con ello, obstaculiza el cumplimiento de sus facultades. Así, la decisión judicial concluye que a los municipios no se les permite una intervención real ni efectiva en la administración de sus bienes. A su vez, la excepción que permite, en su caso, transmitir la propiedad a organismos o instituciones públicas del Estado atenta en igual sentido, ya que mantiene una prohibición absoluta que no modula la participación del municipio.

Contrario a lo resuelto en la sentencia, en mi opinión, las disposiciones impugnadas no transgreden el artículo 115 constitucional que establecen el principio de autonomía municipal, de libre administración y de participación de los municipios en planes de desarrollo urbano<sup>175</sup>. La donación a que se refieren las normas impugnadas tiene un impacto de utilidad pública, y constituye una medida razonable y justificada a la luz de las obligaciones generales en materia de asentamientos humanos.

El artículo 156, fracción II, de la ley que nos ocupa dispone que las autoridades municipales están obligadas a destinar las áreas cedidas por los fraccionadores para dos finalidades: **i)** áreas verdes como parques, jardines, plazas públicas u otros usos relativos al esparcimiento, y **ii)** áreas para equipamiento urbano de interés público, tales como servicios de educación, salud, deporte, cultura y seguridad pública, entre otros. Esta obligación persigue un fin jurídicamente válido en favor de las personas que habitan los fraccionamientos y conjuntos urbanos, y que es el promover áreas de esparcimiento y de uso público. De acuerdo con el artículo 4 de la Ley, el área de cesión es la superficie de terreno que los desarrolladores deben donar y ha de ser inalienable, intransmisible, imprescriptible e inembargable.

Ahora bien, la mayoría del Pleno consideró que para que el municipio pueda cumplir con sus obligaciones en materia de asentamientos humanos y con la prestación de los servicios públicos relacionados podría resultar necesario que en un momento dado otorgue la propiedad de esos predios a particulares, y por ello determinó

<sup>174</sup> Mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y el Presidente Zaldívar Lelo de Larrea; así como de la Ministra Piña Hernández, por razones adicionales. Las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, así como los Ministros Franco González Salas y Pérez Dayán, votaron en contra.

<sup>175</sup> **Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: (...)

I. ...

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

III y IV. ...

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

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

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

declarar inválidas las cualidades de inalienabilidad e intransmisibilidad. No comparto esa conclusión porque me parece que no pondera el bien que tutela tal restricción.

Al remover estas dos características, estos bienes pudieran llegar a ser enajenados o transmitidos a particulares, pues nada asegura que conservarían su principal rasgo: ser bienes públicos. Además, existen otras figuras jurídicas, modalidades y condiciones que puede utilizar el municipio para allegarse de recursos y hacer frente a sus obligaciones en caso de necesidad sin transmitir la propiedad de un bien, por ejemplo: a través de comodatos, arrendamientos, o contratos de servicios. La autonomía hacendaria no se ve comprometida por el hecho de contar con estos bienes en calidad de inalienables e imprescriptibles dentro del patrimonio público porque tienen un destino de beneficio social previamente definido, diseñado, acordado y aceptado.

Por otra parte, la eventual transmisión de la propiedad municipal destinada a parques, jardines y plazas en fraccionamientos y conjuntos urbanos no sólo afectaría al espacio público, sino que también impactaría en la propiedad privada y su valor. Las viviendas suelen ser adquiridas tomando en cuenta la cercanía con las áreas verdes y de esparcimiento por el beneficio que entrañan para el desarrollo de la vida familiar, así que impedir la pérdida de su carácter público abona a la certidumbre de que esas áreas de recreación no pasarán a dominio privado, y que su vivienda conservará la plusvalía que eso conlleva.

Por estas razones considero que debió prevalecer la validez de estas normas, ya que la restricción es una medida razonable y justificada a la luz de las obligaciones generales en materia de asentamientos humanos, pues permite asegurar espacios públicos para la sana convivencia social que además es factor de cohesión ciudadana. La esencia de la democracia se nutre de la convivencia en el espacio público, porque es ahí donde se desarrolla el sentido de pertenecer a un mismo lugar compartido con tolerancia y respeto

#### **RESPETUOSAMENTE.- MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT.**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 141 /2019  
Evidencia criptográfica. Firma electrónica certificada  
Nombre del documento firmado: 12991.docx  
Identificador de proceso de firma: 44280

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,-----

#### **C E R T I F I C A-----**

Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia de cuatro de agosto de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 141/2019, promovida por el Municipio de Reynosa, Tamaulipas. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas.-----

Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil veintiuno.-----

Evidencia criptográfica

#### **VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 141/2019, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE REYNOSA, TAMAULIPAS**

En sesiones celebradas el tres y cuatro de agosto de dos mil veinte, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 141/2019, promovida por el Municipio de Reynosa, Tamaulipas, en la que reconoció la validez de los artículos 62, fracción XIII<sup>176</sup> y 64<sup>177</sup> de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas ("LAHT"), que regulan las *zonas metropolitanas* y establecen el plazo de seis meses para expedir o adecuar los programas de desarrollo urbano, respectivamente.

Quienes formulamos el presente voto coincidimos con la validez del artículo 62, fracción XIII, aunque no con las consideraciones que la sustentan, y estamos en contra de la validez del artículo 64, como a continuación exponemos:

<sup>176</sup> **ARTÍCULO 62.** Los programas de las zonas metropolitanas, deberán tener:

[...]

**XIII.** Metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del programa de la zona metropolitana.

Al respecto, destaca lo dispuesto, entre otros, por los artículos 8, fracciones XI, XIX y XXI, 9, fracción II, 10, fracciones I, V, XI y XIII, 11, fracciones VI y XVII y 23, fracción III, de la LGAH.

<sup>177</sup> **ARTÍCULO 64.** Una vez aprobados los programas de las zonas metropolitanas, los municipios, en el ámbito de sus jurisdicciones, tendrán el plazo de seis meses para expedir o adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano y los correspondientes a los Centros de Población involucrados, los cuales deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana correspondiente.

## I. Voto concurrente respecto del artículo 62, fracción XIII<sup>178</sup>, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas

### a) Fallo mayoritario

El Municipio actor aduce que el precepto impugnado no contempla las *conurbaciones* y hace referencia exclusivamente a los programas de las *zonas metropolitanas*, lo cual menoscaba las atribuciones municipales en materia de planeación del desarrollo, conferidas por el artículo 115, fracción V<sup>179</sup>, de la Constitución General y desarrolladas en el artículo 11, fracción VI<sup>180</sup>, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano ("LGAH").

Al respecto, la sentencia señala que, del análisis integral de la LAHT, se advierte que no prevé la existencia de las *conurbaciones*, mientras que la Ley General sí lo hace en su artículo 3, fracción IX<sup>181</sup>; sin embargo, aunque de una primera lectura podría desprenderse que las *conurbaciones* son una figura con consecuencias jurídicas propias que fue inobservada en la Ley local, la LGAH, fuera de la definición, la equipara funcionalmente y cada vez que es mencionada con la *zona metropolitana*, la cual define en su artículo 3, fracción XXXVII<sup>182</sup>.

Consecuentemente, determina que no se menoscaban las atribuciones municipales en materia de planeación, pues las *conurbaciones*, una vez que tienen consecuencias jurídicas en la LGAH, son equiparadas a las *zonas metropolitanas*<sup>183</sup>; razón por la cual reconoce la validez de la norma combatida.

### b) Razones del voto concurrente

Aun cuando coincidimos con la validez del artículo 62, fracción XIII, de la LAHT, no compartimos las consideraciones en que se sustenta, pues a nuestro juicio, esta norma local sólo se refiere a las *zonas metropolitanas*, dado que regula el contenido específico de los programas relacionados con éstas que, de acuerdo con el artículo 48, fracción III<sup>184</sup>, de la LAHT, integran el Sistema Estatal de Planeación e Información Geográfica; de ahí que el Municipio actor parta de una premisa falsa, al pretender que la LAHT contemple en el mismo precepto, como lo hace la LGAH, lo relativo a las *conurbaciones*.

Consideramos que, en todo caso, lo que debió haber planteado el actor es que la LAHT, a diferencia de la LGAH, no prevé las *conurbaciones*, respecto de lo cual podría aducir válidamente una afectación a su competencia en materia de desarrollo urbano, asentamientos humanos y ordenamiento territorial —por la injerencia que puede

<sup>178</sup> **ARTÍCULO 62.** Los programas de las zonas metropolitanas, deberán tener:

(...)

**XIII.** Metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del programa de la zona metropolitana.

<sup>179</sup> **ARTÍCULO 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

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

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

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

<sup>180</sup> **ARTÍCULO 11.** Corresponde a los municipios:

(...)

**VI.** Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación local; (...).

<sup>181</sup> **ARTÍCULO 3.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

(...)

**IX.** Conurbación: la continuidad física y demográfica que formen dos o más Centros de Población; (...).

<sup>182</sup> **ARTÍCULO 3.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

(...)

**XXXVII.** Zona Metropolitana: Centros de Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional; (...).

<sup>183</sup> Destacando lo dispuesto, entre otros, por los artículos 8, fracciones XI, XIX y XXI, 9, fracción II, 10, fracciones I, V, XI y XIII, 11, fracciones VI y XVII y 23, fracción III, de la LGAH.

<sup>184</sup> **ARTÍCULO 48.** El Sistema Estatal se integra por:

(...)

**III.** Los programas de zonas metropolitanas; (...).

tener en los programas que se emiten en esta materia—; sin embargo, la suplencia de la demanda, en términos del artículo 40<sup>185</sup> de la Ley Reglamentaria, no puede llegar al extremo de construir y analizar un argumento en este sentido.

La sentencia parece hacer esto último y llega a la conclusión de que, aun cuando la LGAH, en su artículo 3, fracciones IX y XXXVI, distingue entre *conurbación* y *zona metropolitana*, las equipara funcionalmente en diversos preceptos; lo que, desde nuestro punto de vista, no responde a un planteamiento que se hubiera hecho de esta forma, pues, aunque sean reguladas por la LGAH del mismo modo, lo que se cuestiona es que no se prevean las *conurbaciones* como un supuesto independiente de las *zonas metropolitanas* en el que los Municipios tienen participación.

## II. Voto particular respecto del artículo 64<sup>186</sup> de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas

### a) Fallo mayoritario

El Municipio actor argumenta que el precepto impugnado, al reducir el plazo establecido en el artículo 38<sup>187</sup> de la Ley General para hacer ajustes al plan municipal, derivados de la aprobación de los programas de zonas metropolitanas, impide el correcto ejercicio de sus facultades en materia de planeación, lo que vulnera el artículo 115, fracciones V<sup>188</sup> y VI<sup>189</sup>, de la Constitución General.

Al respecto, la sentencia indica que la distinción entre la regulación de las zonas metropolitanas interestatales — conforme a la LGAH— y las que pertenecen a una misma entidad federativa — conforme a la legislación local—, en términos de los artículos 31 a 39 de la LGAH, es acorde con la citada fracción VI del artículo 115 constitucional, la cual prevé que la planeación y regulación conjunta y coordinada de centros urbanos que se ubiquen en territorios de distintas entidades federativas se regulará “con apego a la ley federal en la materia”, entendiendo por ésta la LGAH.

De esta forma, concluye que es congruente con la Constitución General y la LGAH que las Legislaturas Locales puedan válidamente establecer, como ocurre en el caso, plazos diferenciados para la expedición de los programas de zonas metropolitanas que se ubiquen en su territorio y la adecuación de los programas municipales, de acuerdo con su realidad y contexto particular y que, aun cuando el establecimiento de un plazo demasiado restrictivo podría menoscabar las facultades de planeación del actor, no se advierten razones por las que un plazo inferior al que dispone la LGAH, por sí solo, vulneraría el ámbito municipal; razón por la cual se reconoce la validez de la norma combatida.

### b) Razones del voto particular

No coincidimos con la validez del artículo 64 de la LAHT, porque, en nuestra opinión, aun cuando el artículo 33<sup>190</sup> de la LGAH deja que sea la legislación local la que regule las zonas metropolitanas ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa, en términos del propio precepto y del artículo 10, fracción I<sup>191</sup>, de la LGAH, debe atenderse a lo dispuesto en esta última, particularmente, en lo que a este punto interesa, a las normas sobre gobernanza metropolitana, entre las que se encuentra el artículo 38<sup>192</sup>, que otorga a los Municipios el plazo de un año para expedir o adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano y los correspondientes a los centros de población involucrados, a fin de que guarden la debida congruencia,

<sup>185</sup> **ARTÍCULO 40.** En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

<sup>186</sup> **ARTÍCULO 64.** Una vez aprobados los programas de las zonas metropolitanas, los municipios, en el ámbito de sus jurisdicciones, tendrán el plazo de seis meses para expedir o adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano y los correspondientes a los Centros de Población involucrados, los cuales deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana correspondiente.

<sup>187</sup> **ARTÍCULO 38.** Una vez aprobados los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, los municipios y las Demarcaciones Territoriales respectivas, en el ámbito de sus jurisdicciones, tendrán el plazo de un año para expedir o adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano y los correspondientes a los Centros de Población involucrados, los cuales deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana o conurbación correspondiente

<sup>188</sup> Supra nota 4.

<sup>189</sup> **ARTÍCULO 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, incluyendo criterios para la movilidad y seguridad vial, con apego a las leyes federales de la materia. (...)

<sup>190</sup> **ARTÍCULO 33.** Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta Ley. Los gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

<sup>191</sup> **ARTÍCULO 10.** Corresponde a las entidades federativas:

(...)

I. Legislar en materia de asentamientos humanos, Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta Ley; (...).

<sup>192</sup> Supra nota 12.

coordinación y ajuste con los programas de zonas metropolitanas que hayan sido aprobados. En este sentido, el hecho de que la norma controvertida reduzca este plazo a seis meses viola una norma básica establecida en la LGAH, en perjuicio del Municipio actor.

Aunado a lo anterior, consideramos que resultaría difícil cumplir con la obligación impuesta en un plazo de seis meses, si se tiene en cuenta que el procedimiento para la aprobación o modificación de los planes o programas en esta materia, de acuerdo con los artículos 77 a 88 de la LAHT, conlleva el desahogo de diversas etapas relacionadas con la calendarización de audiencias públicas, la atención de observaciones, la revisión de congruencia, la aprobación del Cabildo y la publicación en el Periódico Oficial Local, entre otros.

**MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA.- MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.-  
MINISTRO PRESIDENTE.- ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 141 /2019  
Evidencia criptográfica. Firma electrónica certificada  
Nombre del documento firmado: 13277.docx  
Identificador de proceso de firma: 54320

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,-----

----- C E R T I F I C A -----

Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto de minoría formulado por la señora Ministra Yasmin Esquivel Mossa y por los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de cuatro de agosto de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 141/2019, promovida por el Municipio de Reynosa, Tamaulipas. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas.-----

Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil veintiuno.-----

Evidencia criptográfica